



**JUDECĂTORIA
CHIȘINĂU**
(sediul Rîșcani)



Republica Moldova, mun. Chișinău, str. Kiev, 3
Email: jrc@justice.md; Tel./fax: /+373 22/ 438002
www.instante.justice.md

Dosar nr. 3-3720/2024

Curtea Constituțională a Republicii Moldova

mun. Chișinău, str. Alexandru Lăpușneanu 28

email: secretariat@constcourt.md

Instr. 06-1-717
05 martie 26

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, vă expediază spre examinare Încheierea din 04 martie 2026 pe cauza nr. 3-3720/2024, pronunțată la cererea avocatului Buhnaci Tudor cu privire la ridicarea excepției de neconstituționalitate.

Anexă: Încheierea din 04 martie 2026.

Sesizarea (în original).

Judecător

Veaceslav Negurița

10:00
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
A REPUBLICII MOLDOVA
Intrare Nr. 479
" 10 " 03 2026

Executor: Mițco Ionela

Uniunea Avocaților din Republica Moldova
Biroul Asociați de Avocați JUST DEBIT
mun. Chișinău, MD 2009,
str. Vasile Alecsandri 19, c. p. 255
e-mail: buhnacitudor95@gmail.com,
tel: +37369609869



Moldovan Bar Association
Associated Law Office JUST DEBIT
mun. Chișinău, MD 2009,
str. Vasile Alecsandri 19, c. p. 255
e-mail: buhnacitudor95@gmail.com,
tel: +37369609869

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

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

SESIZARE PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE

prezentată în conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) și lit. g) din Constituție

**Autorul sesizării: Avocat Buhnaci Tudor
din cadrul BAA „JUST DEBIT”**

**Funcția: Reprezentantul reclamantului ÎIS „ACVA NORD”
(în procedura de realizare a planului de restructurare)**

I. OBIECTUL SESIZĂRII

1. Controlul constituționalității prevederilor art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderile de stat și municipale, potrivit căruia: *"(7) Consiliul de administrație are următoarele atribuții: r) asigură transparența procedurilor de achiziție a bunurilor, a lucrărilor și a serviciilor destinate acoperirii necesităților de producere și asigurării bazei tehnico-materiale, precum și aprobă, în cazul întreprinderilor de stat, regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor."*
2. Declararea drept neconstituțional al articolului 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderile de stat și municipale.

II. CIRCUMSTANȚELE LITIGIULUI EXAMINAT DE INSTANȚA DE JUDECATĂ

Pe rolul Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani se află în examinare cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată (acțiunea în contestare) înaintată de către reclamantul Întreprinderea Interraională de Stat ACVA-NORD vs. pârâtului Inspectoratul Control Financiar de Stat, privind controlul legalității actelor administrative ale ministerelor.

Pârâtul Inspectoratul Control Financiar de Stat în raportul privind rezultatele inspectării financiare tematice efectuate la ÎIS "ACVA-NORD" și-a întemeiat una din concluzii și constatări, în partea finală al raportului și anume punctul 8 din raport în baza art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderile de stat și municipale, potrivit căruia, cităm: *"În vederea stabilirii și asigurării transparenței procedurilor de achiziții, de către întreprindere nu s-a elaborat și aprobat planul achizițiilor anuale, prin care au fost încălcate prevederile art. 8 alin. (7) lit. r), art. 9 alin. (1) lit. q) din Legea nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderile de stat și municipale"*.

Respectiv, la soluționarea cauzei de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată (acțiunea în contestare) înaintată de către reclamantul Întreprinderea Interraională de Stat ACVA-NORD vs. pârâtului Inspectoratul Control Financiar de Stat, privind controlul legalității actelor administrative ale ministerelor, instanța de judecată urmează să aplice inclusiv prevederile art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderile de stat și municipale, constituționalitatea căroră, reprezentantul reclamantului ÎIS „ACVA NORD” (în procedura de realizare a planului de restructurare), avocatul Buhnaci Tudor, le contestă prin prezenta sesizare, fiind în contradicție cu prevederile art. 20, art. 26, art. 54 a Constituției Republicii Moldova, art. 1, art. 6, art. 13 a Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

III. NORMA DE DREPT SUPUSĂ VERIFICĂRII CONSTITUȚIONALITĂȚII

Prezenta sesizare are drept obiect de examinare controlul constituționalității prevederilor art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderile de stat și municipale, potrivit căruia: *"(7) Consiliul de administrație are următoarele atribuții: r) asigură transparența procedurilor de achiziție a bunurilor, a lucrărilor și a serviciilor destinate acoperirii necesităților de producere și asigurării bazei tehnico-materiale, precum și aprobă, în cazul întreprinderilor de stat, regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor"*, normele contestate ca neconstituționale fiind următoarele:

Articolul 8. Consiliul de administrație

(7) Consiliul de administrație are următoarele atribuții:

r) asigură transparența procedurilor de achiziție a bunurilor, a lucrărilor și a serviciilor destinate acoperirii necesităților de producere și asigurării bazei tehnico-materiale, precum și aprobă, în cazul întreprinderilor de stat, regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor.

IV. CADRUL NORMATIV PERTINENT

1. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994, republicată la 29.03.2016.

Articolul 20. Accesul liber la justiție

(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.

Articolul 26. Dreptul la apărare

(1) Dreptul la apărare este garantat. (2) Fiecare om are dreptul să reacționeze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor și libertăților sale. (3) În tot cursul procesului, părțile au dreptul să fie asistate de un avocat, ales sau numit din oficiu. (4) Amestecul în activitatea persoanelor care exercită apărarea în limitele prevăzute se pedesește prin lege.

Articolul 54. Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sânt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

2. Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale

Articolul 1. Obligația de a respecta drepturile omului.

Înaltele Părți contractante recunosc oricărei persoane aflate sub jurisdicția lor drepturile și libertățile definite în titlul I al prezentei convenții.

Articolul 6. Dreptul la un proces echitabil.

Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia în interesul moralității, al ordinii publice ori la securității naționale [...].

Articolul 13. Dreptul la un remediu efectiv

Orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta Convenție au fost încălcate, are dreptul de a se adresa efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.

3. Prevederile relevante ale Codului de procedură civilă sunt următoarele:

Articolul 1. Raporturile reglementate de legislația procedurală civilă

Legislația procedurală civilă a Republicii Moldova reglementează raporturile sociale referitoare la raporturile procesuale civile ce apar la înfăptuirea justiției de către instanțele judecătorești de drept comun în cadrul judecării cauzelor în acțiuni civile, precum și a altor cauze, date în competența lor de prezentul cod și de alte legi.

Articolul 2. Legislația procedurală civilă

(1) Procedura de judecare a cauzelor civile în instanțele judecătorești de drept comun este stabilită de Constituția Republicii Moldova, de hotărârile și deciziile Curții Europene a Drepturilor Omului, de hotărârile Curții Constituționale, de prezentul cod și de alte legi organice. Normele de drept procedural civil din alte legi trebuie să corespundă dispozițiilor fundamentale ale Constituției Republicii Moldova și prezentului cod.

(2) În caz de coliziune între normele prezentului cod și prevederile Constituției Republicii Moldova, se aplică prevederile Constituției, iar în caz de discordanță între normele prezentului cod și cele ale unei alte legi organice, se aplică reglementările legii adoptate ulterior.

(3) Dacă prin tratatul internațional la care Republica Moldova este parte sânt stabilite alte norme decât cele prevăzute de legislația procedurală civilă a Republicii Moldova, se aplică normele tratatului internațional dacă din acesta nu rezultă că pentru aplicarea lor este necesară adoptarea unei legi naționale.

(4) Legislația procedurală civilă stabilește modalitatea de judecare a cauzelor în acțiuni civile ce rezultă din raporturi juridice civile, familiale, de muncă, locative, funciare, ecologice și din alte raporturi juridice, a cauzelor cu procedură specială și cu procedură în ordonanță (simplificată), precum și a celor care apar în legătură cu executarea actelor instanței judecătorești și actelor altor autorități.

Articolul 4. Sarcinile procedurii civile

Sarcinile procedurii civile constau în judecarea justă, în termen rezonabil, a cauzelor de apărare a drepturilor încălcate sau contestate, a libertăților și a intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice și asociațiilor lor, ale autorităților publice și ale altor persoane care sânt subiecte ale raporturilor juridice civile, familiale, de muncă și ale altor raporturi juridice, precum și în apărarea intereselor statului și ale societății, în consolidarea legalității și a ordinii de drept, în prevenirea cazurilor de încălcare a legii.

Articolul 5. Accesul liber la justiție

(1) Orice persoană interesată este în drept să se adreseze în instanță judecătorească, în modul stabilit de lege, pentru a-și apăra drepturile încălcate sau contestate, libertățile și interesele legitime.

(2) Nici unei persoane nu i se va refuza apărarea judiciară din motiv de inexistență a legislației, de imperfecțiune, coliziune sau obscuritate a legislației în vigoare.

(3) Renunțarea uneia dintre părți la dreptul de a se adresa în judecată prin încheierea în prealabil a unei convenții nu are efect juridic, cu excepția cazurilor de încheiere, în condițiile legii, a unei convenții arbitrale.

Articolul 6. Modalitățile de apărare a drepturilor, libertăților și intereselor legitime

Instanța judecătorească exercită apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime prin somare la executarea unor obligații, prin declararea existenței sau inexistenței unui raport juridic, prin constatarea unui fapt care are valoare juridică, prin alte modalități, prevăzute de lege.

Articolul 22 Egalitatea în fața legii și a justiției

(1) Justiția în cauzele civile se înfăptuiește pe principiul egalității tuturor persoanelor, independent de cetățenie, rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere, origine socială, serviciu, domiciliu, loc de naștere, precum și al egalității tuturor organizațiilor, indiferent de tipul de proprietate și forma de organizare juridică, subordonare, sediu și de alte circumstanțe.

(2) Privilegiile procesuale ale persoanelor care beneficiază de imunitatea răspunderii civile se stabilesc de prezentul cod și de alte legi, de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.

Articolul 26 Contradictorialitatea și egalitatea părților în drepturile procedurale

- (1) Procesele civile se desfășoară pe principiul contradictorialității și egalității părților în drepturile procedurale.
- (2) Contradictorialitatea presupune organizarea procesului astfel încât părțile și ceilalți participanți la proces să aibă posibilitatea de a-și formula, argumenta și dovedi poziția în proces, de a alege modalitățile și mijloacele susținerii ei de sine stătător și independent de instanță, de alte organe și persoane, de a-și expune opinia asupra oricărei probleme de fapt și de drept care are legătură cu cauza dată judecății și de a-și expune punctul de vedere asupra inițiativelor instanței.
- (3) Instanța care judecă cauza își păstrează imparțialitatea și obiectivitatea, creează condiții pentru exercitarea drepturilor participanților la proces, pentru cercetarea obiectivă a circumstanțelor reale ale cauzei.
- (4) Egalitatea părților în drepturile procedurale este garantată prin lege și se asigură de către instanță prin crearea posibilităților egale, suficiente și adecvate de folosire a tuturor mijloacelor procedurale pentru susținerea poziției asupra circumstanțelor de fapt și de drept, astfel încât nici una dintre părți să nu fie defavorizată în raport cu cealaltă.

V. EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII.

Obiectul prezentei sesizări îl constituie controlul constituționalității prevederilor art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderile de stat și municipale, potrivit căruia: *“(7) Consiliul de administrație are următoarele atribuții: r) asigură transparența procedurilor de achiziție a bunurilor, a lucrărilor și a serviciilor destinate acoperirii necesităților de producere și asigurării bazei tehnico-materiale, precum și aprobă, în cazul întreprinderilor de stat, regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor”, care afectează drepturile constituționale ale reclamantului ÎIS „ACVA NORD”, prevăzute la articolele art. 20, art. 26, art. art. 54 a Constituției Republicii Moldova, art. 1, art. 6, art. 13 a Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.*

Prevederea cuprinsă în art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246/2017, potrivit căreia consiliul de administrație „asigură transparența procedurilor de achiziție a bunurilor, a

lucrărilor și a serviciilor destinate acoperirii necesităților de producere și asigurării bazei tehnico-materiale, precum și aprobă, în cazul întreprinderilor de stat, regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor”, pare, la o primă lectură, un text benign, aproape programatic, menit să ancoreze activitatea întreprinderilor de stat în exigențele bunei guvernări și transparenței. Dar în contextul în care această normă este utilizată ca temei juridic direct pentru a reproșa întreprinderii un comportament pretins ilicit și pentru a fundamenta concluzii cu efecte juridice, financiare și reputaționale – așa cum se întâmplă în litigiul care privește ÎIS „ACVA-NORD”, în care Inspectoratul Control Financiar de Stat deduce din art. 8 alin. (7) lit. r) obligația neprevăzută expres de a elabora un „plan al achizițiilor anuale” și califică lipsa acestuia drept încălcare a legii – aceeași normă își dezvăluie cu întreaga acuitate viciile de constituționalitate. Ea nu mai funcționează ca o simplă formulă de politică legislativă, ci devine, în mod direct, izvor de obligații și de sancțiuni implicite, într-o materie care implică gestiunea patrimoniului public și atrage, inevitabil, incidența articolelor 20, 26 și 54 din Constituție, respectiv a articolelor 6 și 13 din Convenție.

Un prim plan de analiză, indispensabil, este cel al „calității legii” – concept pe care atât Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cât și Curtea Constituțională a Republicii Moldova l-au transformat într-o veritabilă condiție de constituționalitate a normei ce stă la baza unor ingerințe în drepturi. Convenția pretinde ca orice ingerință în drepturile protejate să fie „prevăzută de lege”, iar acest lucru nu înseamnă doar existența formală a unui text, ci și accesibilitatea, claritatea și previzibilitatea lui: norma trebuie să fie suficient de determinată pentru ca destinatarul ei să poată anticipa, într-o măsură rezonabilă, consecințele comportamentului său și să-și poată regla conduita în consecință. Curtea Europeană a detaliat acest standard în jurisprudența clasică (de la cauza *Sunday Times* la practica ulterioară) și l-a aplicat în mod constant și în cauzele împotriva Republicii Moldova, subliniind că o lege prea vagă, care lasă un câmp excesiv de larg interpretării administrației, nu satisface exigențele de „calitate”.

Raportat la acest standard, art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246/2017 eșuează evident. El proclamă, în termeni generali, că consiliul de administrație „asigură transparența procedurilor de achiziție” și „aprobă regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor”, dar nu definește nici ce se înțelege prin „transparență”, nici care este natura juridică și conținutul minimal al „regulamentului”, nici raportul acestuia cu regimul general al achizițiilor publice. Textul nu stabilește criterii, parametri sau mecanisme procedurale verificabile; nu indică dacă întreprinderea de stat este obligată să aplice integral sau parțial Legea privind achizițiile publice, dacă este ținută să întocmească planuri anuale de achiziții, să publice anunțuri, să respecte praguri valorice sau proceduri competitive. Toate aceste elemente sunt lăsate fie la latitudinea discreționară a consiliilor de administrație, fie la „interpretarea creatoare” a organelor de control financiar, care, cum s-a întâmplat în cazul ÎIS „ACVA-NORD”, ajung să deducă dintr-o formulă generală obligații netranscrise în textul legii, dar a căror neexecutare este calificată drept încălcare.

În aceste condiții, norma nu mai poate fi considerată o simplă dispoziție de principiu, ci devine un cadru normativ gol, în care administrația – fie ea consiliu de administrație al întreprinderii, fie organ de control financiar – creează, după bunul plac, conținutul obligațiilor și întinderea răspunderii. Această elasticitate extremă este incompatibilă cu cerințele art. 54 din Constituție: restrângerea exercițiului unui drept sau libertăți nu poate rezulta din texte vagi, ci trebuie formulată cu un grad de precizie

care să permită evaluarea necesității și proporționalității ingerinței. Or, atunci când Inspectoratul Control Financiar de Stat invocă art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246/2017 pentru a constata nerespectarea unei pretinse obligații legale de a adopta planuri anuale de achiziții, el transformă această prevedere într-un veritabil temei de ingerință în sfera juridică a întreprinderii – cu consecințe asupra patrimoniului, a reputației și a raporturilor de muncă ale conducerii – fără ca această ingerință să fie „prevăzută de lege” în sensul calitativ cerut de Constituție și Convenție. Nu există niciun indiciu în Legea nr. 246/2017 că omisiunea de a adopta un plan de achiziții, ca atare, ar constituie o faptă ilicită, iar trimiterea generală la „transparentă” nu poate suplini acest vid de reglementare.

Această deficiență de calitate a legii are un impact direct asupra art. 20 din Constituție. Accesul liber la justiție nu înseamnă doar posibilitatea fizică de a introduce o acțiune în instanță, ci presupune existența unui cadru normativ care să permită instanței să exercite un control real, efectiv, asupra actelor administrației. Dacă norma materială pe care se sprijină actul administrativ contestat este imprecisă și ambiguă, judecătorul se află, de fapt, în situația de a substitui legiuitorul: el trebuie să decidă ex post dacă din sintagma „asigură transparenta” decurge sau nu obligația elaborării unor planuri de achiziții, dacă lipsa lor este sau nu o încălcare, și ce consecințe juridice are această lipsă. În loc să poată verifica legalitatea prin raportare la o normă clară, instanța este constrânsă să „creeze” ea însăși norma, ceea ce distorsionează rolul său constituțional și afectează efectivitatea remediului. Din perspectiva reclamantului, dreptul la satisfacție efectivă este golit de conținut: el nu poate ști, în momentul în care își organizează activitatea și când contestă actul administrației, care este standardul de legalitate la care va fi raportată conduita sa. Formal, el are acces la o instanță; în substanță, însă, acest acces este lipsit de previzibilitate și, prin aceasta, de eficiență, contravenind atât art. 20 din Constituție, cât și art. 13 din Convenție.

Același viciu afectează și dreptul la apărare consacrat de art. 26 din Constituție. Dreptul la apărare nu înseamnă doar dreptul de a fi reprezentat de un avocat sau de a formula apărări, ci și dreptul de a cunoaște cu suficientă claritate norma pe baza căreia ești acuzat de o încălcare și de a-ți construi o strategie procesuală adecvată. Când întreprinderii i se impută că nu a elaborat un plan al achizițiilor „în vederea stabilirii și asigurării transparenței procedurilor”, în temeiul art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246/2017, dar această obligație nu se regăsește nicăieri în lege, apărarea este pusă într-o poziție structural dezavantajoasă: ea trebuie să respingă nu aplicarea unei norme determinate, ci o construcție interpretativă a organului de control, lipsită de o ancoră textuală precisă. În loc să poată discuta asupra aplicării unei reguli clare, avocatul se vede obligat să poarte un litigiu de interpretare a unei formulări politicianiste, generale și polivalente. Acest dezechilibru între forța de definire normativă a administrației și poziția defensivă a întreprinderii contravine principiului egalității armelor, inerent dreptului la un proces echitabil și dreptului la apărare, și este agravat de faptul că, în practică, organul de control își întemeiază constatările nu doar pe lege, ci și pe propriile viziuni despre „bune practici” în materie de achiziții, care nu au însă rang normativ.

În plus, art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246/2017 introduce o formă discutabilă de delegare normativă către o structură corporativă – consiliul de administrație – a sarcinii de a aproba „regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor”. Achizițiile efectuate de întreprinderile de stat implică, în mod direct sau indirect, utilizarea și gestionarea patrimoniului public; ele au o dimensiune inerent publică, chiar dacă întreprinderea are personalitate juridică distinctă și o formă de

autogestiune economică. Din perspectiva principiului legalității și a statului de drept, regulile de bază privind modul de cheltuire a banului public sau de înstrăinare a bunurilor publice trebuie stabilite prin acte normative adoptate de autorități cu legitimitate democratică – Parlament, Guvern – și supuse controlului de constituționalitate și de legalitate. A permite, printr-o formulă generală, ca esențialul regimului de achiziții să fie „reglementat” printr-un regulament intern al consiliului de administrație, nepublicat în Monitorul Oficial, lipsit de control jurisdicțional direct de constituționalitate, înseamnă a transfera o funcție normativă sensibilă unui organ care nu are calitatea de autoritate publică legislativă și a scoate o zonă de reglementare de sub garanțiile obișnuite ale transparenței și controlului democratic. Mai grav, cum norma nu precizează nici natura juridică a acestui regulament (act intern, act normativ subordonat legii, simplu act de gestiune), nici procedura lui de adoptare, nici criteriile de conținut, rezultatul este o fragmentare haotică a regimului achizițiilor în zeci de mini-reglementări interne, diferite de la o întreprindere la alta, fără un nucleu comun clar.

Această arhitectură normativă afectează nu doar drepturile întreprinderilor ca subiecte ale raporturilor juridice, dar și drepturile terților – operatori economici, creditori, parteneri contractuali – care intră în relație cu ele. Un operator economic care dorește să contracteze cu o întreprindere de stat nu poate ști, prin simpla consultare a legii, ce reguli de transparență, de competiție și de procedură i se vor aplica; el trebuie să identifice și să descrie un regulament intern, adoptat de consiliul de administrație, cu statut juridic incert. În momentul în care un astfel de operator se consideră lezat și se adresează instanței, judecătorul este chemat să aplice nu doar legea, ci și acest regulament intern, care, deși are vocația de a afecta exercitarea dreptului la activitate economică și la proprietate, nu a trecut prin filtrele obișnuite ale legalității și constituționalității. Efectul cumulativ este acela că sistemul judiciar devine baza de validare post factum a unei multitudini de „regimuri de achiziții” paralele, cu un impact direct asupra previzibilității și unității ordinii juridice.

Toate acestea se proiectează, în plan constituțional, pe exigențele art. 54 din Constituție. Pentru a fi legitimă, orice ingerință în drepturi trebuie nu doar să urmărească un scop legitim – aici, transparența, integritatea și eficiența achizițiilor – ci și să fie necesară într-o societate democratică și proporțională cu scopul urmărit. Or, legiuitorul a ales o soluție radicală: a renunțat să detalieze el însuși, în lege, regimul de principiu al achizițiilor întreprinderilor de stat, limitându-se la o formulă generală și la o delegare către consiliu, iar apoi a permis ca această formulă să fie utilizată ca izvor al unor obligații și sancțiuni implicite. Pe de o parte, sistemul nu oferă întreprinderilor și partenerilor lor nivelul de protecție și claritate pe care l-ar fi putut oferi o trimitere clară la legea generală a achizițiilor publice, cu adaptări punctuale; pe de altă parte, permite administrației să extindă, pe cale de interpretare, sfera obligațiilor reglementate, fără o dezbatere publică și fără control democratic. Un asemenea mecanism este, structural, disproporționat: nu există un raport rezonabil între mijlocul ales (normă vagă și delegare internă) și scopul legitimat (transparența), pentru că același scop ar fi putut fi atins printr-o reglementare mult mai precisă, integrată în dreptul comun al achizițiilor și supusă garanțiilor procedurale obișnuite.

În plus, în condițiile în care Legea achizițiilor publice stabilește deja un cadru detaliat pentru autoritățile contractante clasice, folosirea art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246/2017 pentru a crea, pe cale de regulament intern, regimuri paralele de achiziții pentru întreprinderile de stat deschide calea unei insecurități normative accentuate:

unele întreprinderi se vor considera supuse integral legii generale, altele vor invoca doar regulamente interne, iar organele de control vor oscila între aceste repere atunci când vor evalua legalitatea operațiunilor. Această lipsă de claritate afectează nu doar accesul la justiție și dreptul la apărare, ci și principiul egalității în fața legii și a justiției, consacrat de art. 22 CPC, întrucât întreprinderi aflate în situații comparabile pot fi tratate diferit în funcție de modul în care consiliile lor au înțeles să-și exercite atribuția de reglementare internă a achizițiilor.

Prin urmare, art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246/2017, în forma și modul în care este utilizat în practică, produce un efect de domino: prin lipsa de claritate și previzibilitate, el nu poate servi ca bază „de lege” pentru ingerințe în drepturile întreprinderilor și ale terților; totuși, el este folosit de organele de control drept temei pentru constatări, imputări și eventuale sancțiuni; litigiile care decurg din aceste acte plasează instanțele într-o poziție de substituie a legiuitorului, transformând remediul jurisdicțional într-un exercițiu de reconstrucție normativă ad hoc. În acest fel, sunt afectate concomitent art. 20 (accesul efectiv la justiție, în lipsa unui standard normativ clar), art. 26 (dreptul la apărare, subminat de imposibilitatea de a anticipa și contesta în mod previzibil obligațiile deduse dintr-un text vag) și art. 54 (nerespectarea condițiilor de legalitate, necesitate și proporționalitate a ingerinței), precum și obligația generală a statului, consacrată de art. 1 din Convenție, de a asigura un cadru juridic adecvat pentru protecția drepturilor garantate. În coroborare cu art. 6 și 13 din Convenție, care impun nu doar existența formală a unei căi de atac, ci și caracterul ei efectiv, rezultă că actuala redactare și utilizare a art. 8 alin. (7) lit. r) nu este compatibilă cu exigențele unui stat de drept.

Soluția constituțională nu poate fi alta decât constatarea neconstituționalității acestei prevederi, în măsura în care ea conferă consiliului de administrație o atribuție de reglementare internă a achizițiilor în termeni atât de generali și permite autorităților de control să deducă din ea obligații și sancțiuni care nu sunt prevăzute clar de lege. Astfel, legiuitorul trebuie să legisfeze explicit, la nivel de lege, regimul achizițiilor întreprinderilor de stat și municipale, să clarifice raporturile cu dreptul comun al achizițiilor publice și să stabilească, cu un grad de claritate compatibil cu art. 54 din Constituție și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care sunt obligațiile întreprinderilor, care sunt consecințele nerespectării lor și care sunt garanțiile procesuale aferente. Numai astfel se poate restabili echilibrul între exigențele de transparență și integritate, pe de o parte, și dreptul la un proces echitabil, la apărare și la un remediu efectiv, pe de altă parte, readucând regulile achizițiilor din zona arbitrarului interpretativ în sfera ordinii juridice previzibile, clare și accesibile, proprii unui veritabil stat de drept.

VI. CERINȚELE SESIZĂRII

Reieșind din motivele expuse *supra*, fiind constatate toate cele 4 condiții necesare pentru a sesiza Curtea Constituțională, în temeiul art. 12¹ CPC, articolului 135 alin. 1 lit. a) și g) din Constituție, precum și al Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională, reprezentantul reclamantului ÎIS „ACVA NORD” (în procedura de realizare a planului de restructurare), avocatul Buhnaci Tudor, *respectuos*,

SOLICITĂ:

1. Primirea și admiterea spre examinare în fond a Sesizării privind excepția de neconstituționalitate ridicată;
2. **A supune controlului constituționalității** prevederile articolului art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderile de stat și municipale, potrivit căruia: *"(7) Consiliul de administrație are următoarele atribuții: r) asigură transparența procedurilor de achiziție a bunurilor, a lucrărilor și a serviciilor destinate acoperirii necesităților de producere și asigurării bazei tehnico-materiale, precum și aprobă, în cazul întreprinderilor de stat, regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor"*;
3. **A declara neconstituțional** articolul 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderile de stat și municipale.

VII. DECLARAȚIA ȘI SEMNĂTURA

Declar pe onoare că informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

05.11.2025

mun. Chișinău

Cu considerațiune,

Avocat Buhnaci Tudor

ÎNCHEIERE

04 martie 2026

mun. Chișinău

Judecătorul Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, Negurița Veaceslav, specializat în examinarea litigiilor de contencios administrativ, examinând în procedură scrisă cererea avocatului Buhnaci Tudor cu privire la ridicarea excepției de neconstituționalitate, în cauza de contencios administrativ intentată de Î.I.S. „Acva-Nord” împotriva Inspectoratului de Control Financiar de Stat cu privire la anularea actului administrativ individual favorabil,

a c o n s t a t a t :

Î.I.S. „Acva-Nord” a înaintat o acțiune de contencios administrativ împotriva Inspectoratului de Control Financiar de Stat cu privire la anularea actului administrativ individual favorabil și anume Prescripției ICFS din nr. 25-06/806 din 23.05.2024.

Pe parcursul procesului judiciar *avocatul Buhnaci Tudor* depus și susținut în interesele reclamantului Î.I.S. „Acva-Nord” o cerere privind ridicarea excepției de neconstituționalitate pe marginea prevederilor art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderile de stat și municipale.

În motivarea cererii avocatul Buhnaci Tudor (în esență) a susținut că norma legală contravine art. 20, 26 și 54 din Constituția RM sub aspectul lipsei de precizie, previzibilitate, claritate etc.

Reprezentantul *pârâtului* fiindu-le comunicată cererea privind excepția de neconstituționalitate și oferit un termen pentru a se expune, nu au remis în adresa instanței vreo poziție astfel instanța a examinat cererea în baza probelor din dosar.

Studiind poziția participanților, analizând argumentele ce vizează ridicarea excepției de neconstituționalitate și raportându-le exigențelor instituite în acest sens, judecătorul consideră necesar de a **ridica excepția de neconstituționalitate** cu sesizarea în acest sens a Curții Constituționale a Republicii Moldova din următoarele considerente.

În corespundere cu art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

În acord cu art. 195 din Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169–171.

Conform art. 230 din Codul administrativ, încheierile judecătorești care se motivează se emit în procedură scrisă. Dacă consideră necesar, instanța de judecată citează participanții la proces.

În conformitate cu art. 12¹ din Codul de procedură civilă, în cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze, instanța de judecată, din oficiu sau la cererea unui participant la proces, sesizează Curtea Constituțională.

La ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale, **instanța nu este în drept să se pronunțe asupra temeiniciei sesizării** sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții:

a) obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție;
b) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia ori este ridicată de către instanța de judecată din oficiu;

c) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei;

d) nu există o hotărâre anterioară a Curții Constituționale având ca obiect prevederile contestate.

Ridicarea excepției de neconstituționalitate se dispune printr-o încheiere care nu se supune niciunei căi de atac și care nu afectează examinarea în continuare a cauzei, însă până la pronunțarea Curții Constituționale asupra excepției de neconstituționalitate se amână pledoariile.

Dacă nu sunt întrunite cumulativ condițiile specificate la alin. (2), instanța refuză ridicarea excepției de neconstituționalitate printr-o încheiere care poate fi atacată odată cu fondul cauzei.

Instanța de judecată poate ridica excepția de neconstituționalitate doar dacă cererea de chemare în judecată sau cererea de apel a fost acceptată în modul prevăzut de lege ori dacă cererea de recurs împotriva hotărârii sau deciziei curții de apel a fost declarată admisibilă conform legii.

La caz, judecătorul reține că titularul cererii pretinde neconstituționalitatea art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderile de stat și municipale, care a fost temei pentru emiterea actului administrativ contestat (*a se vedea pag. 3 a Prescripției contestate*).

La fel, judecătorul atestă că cererea de ridicare a excepției de neconstituționalitate enunțată, întrunește exigențele legale și urmează a fi admisă, or, obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova, excepția este ridicată de către subiectul abilitat de lege cu acest drept, prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei și din analiza paginii web oficiale www.constcourt.md nu există o hotărâre anterioară a Curții Constituționale a Republicii Moldova având ca obiect prevederile contestate.

În lumina celor menționate supra și în conformitate cu art. 2, 195, 230 din Codul administrativ, art. 12¹, 269-270 din Codul de procedură civilă, judecătorul

d i s p u n e :

Se admite cererea avocatului Buhnaci Tudor cu privire la ridicarea excepției de neconstituționalitate, în cauza de contencios administrativ intentată de Î.I.S. „Acva-Nord” împotriva Inspectoratului de Control Financiar de Stat cu privire la anularea actului administrativ individual favorabil.

Se sesizează Curtea Constituțională a Republicii Moldova cu privire la realizarea controlului constituționalității prevederilor art. 8 alin. (7) lit. r) din Legea nr. 246/2017 cu privire la întreprinderile de stat și municipale

Se remite Curții Constituționale a Republicii Moldova acțiunea deferită judecătii, prezenta încheiere și sesizarea avocatului Buhnaci Tudor.

Ridicarea excepției de neconstituționalitate nu afectează examinarea în continuare a cauzei, însă până la pronunțarea Curții Constituționale asupra excepției de neconstituționalitate se amână pledoariile.

Încheierea nu este susceptibilă de atac.

Judecătorul

Negurița Veaceslav