



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 139g/2020

privind excepția de neconstituționalitate a punctelor 47, 48 și 64 din Regulamentul cu privire la prestațiile în sistemul public de asigurări sociale pentru prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă a asiguraților prin tratamentul balneosanatorial, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 290 din 19 aprilie 2010

CHIȘINĂU
29 septembrie 2020

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
nei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea nei Cristina Chihai, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 12 august 2020,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 29 septembrie 2020 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a punctelor 47, 48 [*abrogat prin Hotărârea Guvernului nr. 209 din 7 martie 2018*] și 64 din Regulamentul cu privire la prestațiile în sistemul public de asigurări sociale pentru prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă a asiguraților prin tratamentul balneosanatorial, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 290 din 19 aprilie 2010, ridicată de către dl avocat Vitalie Tihon în interesele S.R.L. „Tipografia Sirius”, parte în dosarul civil nr. 2c-1792/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru.

2. Excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de dna judecător Maria Frunze de la Judecătoria Chișinău, sediul Centru, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Pe rolul Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, se află cauza civilă nr. 2c-1792/19 intentată de Casa Națională de Asigurări Sociale împotriva S.R.L. „Tipografia Sirius” cu privire la încasarea costului unui bilet de tratament.

4. În cadrul ședinței de judecată, dl avocat Vitalie Tihon a ridicat, în interesele S.R.L. „Tipografia Sirius”, excepția de neconstituționalitate a punctelor 47, 48 și 64 din Regulamentul cu privire la prestațiile în sistemul public de asigurări sociale pentru prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă a asiguraților prin tratamentul balneosanatorial, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 290 din 19 aprilie 2010.

5. Prin Încheierea din 13 iulie 2020, instanța de judecată a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a sesizat, în acest sens, Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

6. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sânt garantate.”

Articolul 4 Drepturile și libertățile omului

„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

Articolul 6 Separația și colaborarea puterilor

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

Articolul 7 Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă.

„Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

Articolul 15 Universalitatea

„Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.”

Articolul 16 Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

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 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]”

(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 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 pedepsește 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 sunt 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.”

Articolul 60

Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

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

[...]”

7. Prevederile relevante ale Regulamentului cu privire la prestațiile în sistemul public de asigurări sociale pentru prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă a asiguraților prin tratamentul balneosanatorial, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 290 din 19 aprilie 2010, sunt următoarele:

„[...]”

47. Asigurații, care desfășoară activități în mai multe entități (prin cumul), își pot realiza dreptul la tratament balneosanatorial numai la locul de muncă de bază.

48. Biletele se eliberează asiguraților, care în entitatea respectivă au realizat un stagiu de cotizare de cel puțin 6 luni, cu excepția cazurilor menționate la punctul 5 al prezentului Regulament.

[pct. 48 în redacția Hotărârii Guvernului nr. 290 din 19 aprilie 2010, în vigoare până la 16 martie 2018]

[...]

64. Controlul privind corectitudinea și plenitudinea executării prevederilor prezentului Regulament se exercită de Casa Națională, Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova și de organele abilitate cu drept de control.

[...]”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului sesizării

8. În argumentele sale, autorul excepției susține că prevederile criticate constituie norme juridice primare care nu au nicio justificare politico-juridică și care nu corespund regulilor de tehnică legislativă. Potrivit acestuia, atunci când a adoptat Hotărârea nr. 290 din 19 aprilie 2010, Guvernul a intervenit cu reglementări primare într-un domeniu în care nu a fost delegat. Astfel, intervenția Guvernului, acolo unde Parlamentul nu urmărește să se acționeze, presupune o încălcare a principiului separației puterilor în stat și a prevederilor articolului 60 din Constituție.

9. De asemenea, autorul menționează că prevederile contestate sunt neclare și imprevizibile atunci când stabilesc că asigurații care desfășoară activități în mai multe entități (prin cumul) își pot realiza dreptul la tratament balneosanatorial numai la locul de muncă de bază, deoarece nu există criterii clare ce ar deosebi un angajat de bază de un angajat prin cumul.

10. Autorul conchide că investirea unor autorități publice cu competențe de control privind corectitudinea executării prevederilor contestate are ca efect acordarea unor împuterniciri nelimitate în acest domeniu, deoarece nu se stabilesc criterii, termene și condiții pentru acest control.

11. În fine, autorul excepției de neconstituționalitate pretinde că dispozițiile contestate sunt contrare articolelor 1 alin. (3) [*preeminența dreptului*], 4 [*drepturile și libertățile omului*], 6 [*separația și colaborarea puterilor*], 7 [*Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă*], 15 [*universalitatea*], 16 [*egalitatea*], 20 [*accesul liber la justiție*], 23 alin. (2) [*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*], 26 [*dreptul la apărare*], 54 [*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*], 60 [*Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ*] din Constituție.

B. Aprecierea Curții

12. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

13. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității hotărârilor Guvernului, în prezenta cauză a Hotărârii Guvernului nr. 290 din 19 aprilie 2010, prin care s-a aprobat Regulamentul cu privire la prestațiile în sistemul public de asigurări sociale

pentru prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă a asiguraților prin tratamentul balneosanatorial, ține de competența Curții Constituționale.

14. Curtea constată că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de către dl avocat Vitalie Tihon în interesele S.R.L. „Tipografia Sirius”, parte în dosarul civil nr. 2c-1792/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru. Astfel, sesizarea este formulată de către subiectul abilitat cu acest drept, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție, așa cum a fost interpretat acesta prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

15. Curtea reține că obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie prevederile din punctele 47, 48 și 64 ale Regulamentului cu privire la prestațiile în sistemul public de asigurări sociale pentru prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă a asiguraților prin tratamentul balneosanatorial, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 290 din 19 aprilie 2010. Punctele 47 și 48 din Regulament stabilesc că asigurații care desfășoară activități în mai multe entități (prin cumul) își pot realiza dreptul la tratament balneosanatorial numai la locul de muncă de bază, iar biletele pentru tratament balneosanatorial se eliberează asiguraților care au realizat în entitatea respectivă un stagiul de cotizare de cel puțin 6 luni. De asemenea, pct. 64 din Regulament le atribuie Casei Naționale, Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova și organelor abilitate cu drept de control funcția de a verifica corectitudinea și plenitudinea executării prevederilor stabilite prin Regulament.

16. Curtea admite că prevederile contestate ar putea fi aplicate de instanța de judecată, deoarece aceasta examinează o cerere de chemare în judecată referitoare la încasarea costului unui bilet de tratament balneosanatorial. Curtea observă că, deși în prezent (când cauza se afla pe rol) punctul 48 din Regulament este abrogat, totuși, acesta constituie obiect al sesizării, deoarece raportul juridic dedus instanței de judecată s-a născut sub imperiul acestei norme. Or, pornind de la natura excepției de neconstituționalitate, ea poate fi ridicată și asupra actelor cuprinse la art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție care nu mai sunt în vigoare, dacă sub imperiul acestora s-au născut raporturi juridice care continuă să producă efecte, iar norma este aplicabilă raporturilor juridice litigioase și este determinantă în soluționarea cauzei (a se vedea HCC nr. 2 din 9 februarie 2016, § 73).

17. Curtea notează că prevederile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

18. Curtea reține că o altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența în speță a unui drept constituțional. Astfel, Curtea trebuie să verifice, prin prisma argumentelor autorului sesizării, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental (DCC nr. 24 din 2 martie 2020, § 18; DCC nr. 35 din 23 martie 2020, § 18). Autorul sesizării susține că prin textele criticate se încalcă articolele din Constituție indicate la § 11 *supra*.

19. Curtea nu întrevode motive pentru a analiza contrarietatea textelor criticate cu articolele 4, 7, 15, 16, 20, 26 și 54 din Constituție, pentru că autorul excepției nu își argumentează criticile de neconstituționalitate în raport cu aceste norme. El nu motivează pretinsa neconformitate a dispozițiilor criticate cu prevederile constituționale invocate și nu demonstrează raportul contradictoriu dintre ele. În situații similare, Curtea a respins ca inadmisibile sesizările formulate, precizând că simpla trimitere la un text din Constituție, fără explicarea pretinsei neconformități cu acesta a prevederilor legale contestate, nu echivalează cu un argument (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 44 din 22 mai 2017, § 19; DCC nr. 30 din 29 martie 2018, § 22; DCC nr. 102 din 3 octombrie 2019 § 17; DCC nr. 130 din 2 decembrie 2019, § 23; DCC nr. 151 din 26 decembrie 2019, § 16; DCC nr. 5 din 20 ianuarie 2020, § 20; DCC nr. 33 din 19 martie 2020, § 31).

20. Dacă ar proceda la examinarea excepției de neconstituționalitate motivate de o asemenea manieră, Curtea s-ar substitui autorului acesteia în formularea unor critici de neconstituționalitate. Potrivit articolului 24 alin. (2) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 39 din Codul jurisdicției constituționale, sesizarea trebuie să fie motivată, să cuprindă obiectul și împrejurările pe care subiectul își întemeiază cerințele (DCC nr. 98 din 19 decembrie 2016, § 23; DCC nr. 126 din 15 decembrie 2017, § 28; DCC nr. 139 din 12 decembrie 2019, § 25).

21. Cu referire la critica de neconstituționalitate a prevederilor contestate raportată la articolele 1 alin. (3) [*preeminența dreptului*], 6 [*separația și colaborarea puterilor*], 23 alin. (2) [*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*] și 60 [*Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ*] din Constituție, Curtea reține următoarele.

22. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că articolele 1 alin. (3) și 23 alin. (2) din Constituție nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorul sesizării trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturile fundamentale garantate de Constituție. Abia în cadrul analizei caracterului justificat al ingerinței în drepturile fundamentale garantate de Constituție, Curtea poate pune în operă aceste articole (HCC nr. 15 din 28 mai 2020, § 25; HCC nr. 18 din 31 iulie 2020, § 30; DCC nr. 3 din 16 ianuarie 2020, § 22; DCC nr. 8 din 24 ianuarie 2020, § 28; DCC nr. 28 din 12 martie 2020, § 18; DCC nr. 33 din 19 martie 2020, § 21). De asemenea, Curtea a stabilit că nu există o problemă de constituționalitate din perspectiva calității unei legi atât timp cât nu este afectat un drept fundamental (DCC nr. 56 din 2 iunie 2020, § 23; DCC nr. 61 din 11 iunie 2020, § 37).

23. În speță, Curtea constată că autorul sesizării nu a argumentat existența unor ingerințe în drepturile fundamentale garantate de Constituție. În acest caz, Curtea nu va examina prevederile contestate din perspectiva standardului valorilor constituționale ale preeminenței și calității dreptului.

24. De asemenea, Curtea nu poate reține critica de neconstituționalitate a prevederilor contestate raportată la articolele 6 și 60 din Constituție.

25. Curtea observă că prevederile contestate sunt cuprinse în Regulamentul cu privire la prestațiile în sistemul public de asigurări sociale pentru prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă a asiguraților prin tratamentul balneosanatorial, care a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 290 din 19 aprilie 2010, pentru a pune în executare articolul 41 al Legii nr. 489 din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale și articolul 15 alin. (3) din Legea nr. 289 din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale.

26. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că „hotărârile [Guvernului] se adoptă pentru organizarea executării legilor”, potrivit articolului 102 alin. (2) din Constituție (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 132 din 5 decembrie 2019, § 21; DCC nr. 11 din 3 februarie 2020, § 29). Sub acest aspect, normele cuprinse în actele Guvernului nu pot avea caracter primar. Acestea dezvoltă și concretizează dispozițiile legilor. Guvernul nu are competență normativă primară, fiind abilitat să acționeze numai în executarea actelor legislative (a se vedea HCC nr. 22 din 28 septembrie 2004, § 3; DCC nr. 132 din 5 decembrie 2019, § 22; DCC nr. 11 din 3 februarie 2020, § 30). Prin urmare, legea trebuie să preexiste hotărârii Guvernului (a se vedea HCC nr. 29 din 28 octombrie 2016, § 74; DCC nr. 121 din 21 noiembrie 2019, § 23).

27. Așadar, Guvernului i-a fost delegată competența de a adopta acte normative necesare punerii în aplicare a Legii nr. 489 din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale și a Legii nr. 289 din 22 iulie 2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale. Curtea menționează că ține de marja de discreție a Guvernului de a decide cu privire la procedura de punere în executare a legilor. În acest caz, exercitându-și funcția executivă, atunci când a determinat procedura de punere în aplicare a legilor menționate *supra*, Guvernul a rămas în sfera prerogativelor sale potrivit principiului separației și colaborării puterilor, proclamat de articolul 6 din Constituție.

28. Totodată, Curtea reține că textele contestate nu conțin prevederi care ar învesti Guvernul cu atribuțiile puterii legislative, *i.e.* cu competența de a adopta, modifica sau abroga legi. Astfel, în prezenta cauză nu sunt incidente prevederile articolului 60 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

29. De asemenea, Curtea nu poate reține criticile de neconstituționalitate potrivit cărora prevederile contestate nu ar corespunde procedurii legale de adoptare și nu ar fi oportune sub aspect politico-juridic.

30. În acest sens, Curtea notează că, potrivit articolului 102 alineatele (2) și (4) din Constituție, Guvernul trebuie să respecte câteva condiții atunci când adoptă o hotărâre, și anume: actul respectiv să fie adoptat pentru organizarea executării legilor, să fie semnat de Prim-ministru, contrasemnat de ministrii care au obligația punerii lor în executare și să fie publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Aceste cerințe sunt de rang constituțional, în timp ce

alte reguli, de ordin procedural, sunt stabilite de legislația infraconstituțională și nu ridică o problemă de constituționalitate (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 5 din 28 septembrie 2000; HCC nr. 27 din 17 noiembrie 2015, § 62; HCC nr. 13 din 21 mai 2020, § 45; DCC nr. 45 din 18 mai 2020, § 26). De asemenea, Curtea reține că problema oportunității politico-juridice în procesul adoptării hotărârii Guvernului nu ține de controlul constituționalității.

31. Având în vedere cele menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolului 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și a articolelor 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a punctelor 47, 48 și 64 din Regulamentul cu privire la prestațiile în sistemul public de asigurări sociale pentru prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă a asiguraților prin tratamentul balneosanatorial, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 290 din 19 aprilie 2010, ridicată de către dl avocat Vitalie Tihon în interesele S.R.L. „Tipografia Sirius”, parte în dosarul civil nr. 2c-1792/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru.

2. Prezenta decizie 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

Domnica MANOLE

Chișinău, 29 septembrie 2020

DCC nr. 110

Dosarul nr. 139g/2020