



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 99 g/2024

privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din pct. 11)
din Regulamentul cu privire la modul de achitare a indemnizației pentru
închirierea spațiului locativ funcționarilor publici cu statut special
din cadrul Ministerului Afacerilor Interne,
aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 646 din 10 iulie 2018

(modul de stabilire a indemnizației pentru închirierea spațiului locativ)

CHIȘINĂU
3 decembrie 2024

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dnei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Ana Florean, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 29 aprilie 2024,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 3 decembrie 2024, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a textului „[...] sau dețin în proprietate o locuință situată în afara razei de 30 km de la locul de muncă [...]” din pct. 11) din Regulamentul cu privire la modul de achitare a indemnizației pentru închirierea spațiului locativ funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 646 din 10 iulie 2018, ridicată din oficiu de dna judecător Mariana Stratan, în dosarul nr. 2-160/2023, pendinte la Judecătoria Ungheni.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de dna judecător Mariana Stratan de la Judecătoria Ungheni, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

ÎN FAPT

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Inspectoratul de Poliție Nisporeni a formulat o acțiune civilă împotriva dnei Angela Crețu cu privire la restituirea sumei de 44 303,22 lei achitată cu titlu de indemnizație pentru închirierea spațiului locativ. Inspectoratul de Poliție susține că dna Angela Crețu deține în proprietate o locuință în interiorul razei de 30 km distanță de la locul de muncă și, prin urmare, aceasta a beneficiat neîntemeiat de indemnizația acordată.

4. Printr-o încheiere din 2 aprilie 2024, instanța de judecată a ridicat din oficiu excepția de neconstituționalitate a textului „[...] sau dețin în proprietate o locuință situată în afara razei de 30 km de la locul de muncă [...]” din pct.11) din Regulamentul cu privire la modul de achitare a indemnizației pentru închirierea spațiului locativ funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 646

din 10 iulie 2018, și a trimis, în acest sens, o sesizare la Curtea Constituțională, în vederea examinării acesteia.

B. Legislația pertinentă

5. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

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 47

Dreptul la asistență și protecție socială

„(1) Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzînd hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.

(2) Cetățenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrînețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor.”

Articolul 54

Restrîngerea 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 restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt 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 restrîngerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrîngerea 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.

[...].”

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 106².

(4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Prim-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau ordonanței.

(5) Dispozițiile se emit de Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului.”

6. Prevederile relevante ale Legii privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr. 288 din 16 decembrie 2016 sunt următoarele:

Articolul 46 Asigurarea cu spațiu locativ de serviciu

„[...]”

(4) În cazul în care funcționarului public cu statut special nu i se poate oferi o locuință corespunzătoare, acesta va primi o indemnizație pentru închirierea locuinței în mărimea și modul stabilite de Guvern.

[...]”

7. Prevederile relevante ale Regulamentului cu privire la modul de achitare a indemnizației pentru închirierea spațiului locativ funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 646 din 10 iulie 2018, sunt următoarele:

III. MODUL DE STABILIRE A INDEMNIZAȚIEI PENTRU ÎNCHIRIEREA SPAȚIULUI LOCATIV

„11. Funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne și autorităților administrative și instituțiilor din subordinea acestuia care, împreună cu membrii familiei lor, nu dețin în proprietate o locuință sau nu beneficiază de spațiu locativ de serviciu (inclusiv cămin), **sau dețin în proprietate o locuință situată în afara razei de 30 km de la locul de muncă**, beneficiază de o indemnizație lunară pentru închirierea spațiului locativ în cuantumul prevăzut de contractul de închiriere (locațiune), dar care nu depășește valoarea de referință pentru calcularea salariilor angajaților din sectorul bugetar, pentru anul în curs. Valoarea de referință menționată se stabilește anual în legea bugetului de stat.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autoarei excepției de neconstituționalitate

8. Autoarea sesizării menționează că articolul 46 din Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr. 288 din 16 decembrie 2016 stabilește că dacă funcționarul public cu statut special și soția/soțul acestuia nu dețin în proprietate o locuință în localitatea în care activează, acesta are dreptul la spațiu locativ de serviciu pentru perioada de activitate în localitatea respectivă, iar în cazul în care nu i se poate oferi o locuință corespunzătoare, acesta va primi o indemnizație pentru închirierea locuinței în mărimea și modul stabilit de Guvern.

9. Totuși, potrivit prevederilor contestate din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 646 din 10 iulie 2018, funcționarilor publici li se va

acorda o indemnizație lunară pentru închirierea locuinței cu condiția că nu dețin în proprietate o locuință situată într-o rază de 30 km de la locul de muncă.

10. Autoarea notează că această condiție nu este prevăzută de Legea nr. 288/2016 și că Guvernul nu poate stabili condiții referitoare la acordarea indemnizațiilor pentru închirierea locuinței în plus față de cele prevăzute de lege. În acest sens, autoarea consideră că Guvernul a acționat *ultra vires*, contrar articolului 102 alin. (2) din Constituție.

11. Totodată, autoarea sesizării susține că prevederile contestate din Regulament nu stabilesc modalitatea de calculare a distanței dintre locuința funcționarului public și locul de muncă, care trebuie să fie în raza a 30 km.

12. Autorul susține că prevederile contestate nu corespund exigenței calității legii și contravin articolelor 6, 47 alin. (1), 54, 60 și 102 alin. (2) din Constituție.

B. Aprecierea Curții

13. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

14. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității hotărârilor Guvernului, în prezenta cauză a unor prevederi din Hotărârea Guvernului nr. 646 din 10 iulie 2018, ține de competența Curții Constituționale.

15. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost ridicată din oficiu de judecător. Astfel, Curtea constată că excepția este formulată de subiectul căruia i s-a acordat acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

16. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie textul „[...] sau dețin în proprietate o locuință situată în afara razei de 30 km de la locul de muncă [...]” din pct. 11) din Regulamentul cu privire la modul de achitare a indemnizației pentru închirierea spațiului locativ funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 646 din 10 iulie 2018 (în continuare, *Regulamentul*). Prevederile contestate nu au constituit anterior obiect al controlului de constituționalitate.

17. Pentru că este sesizată cu o excepție de neconstituționalitate, Curtea trebuie să verifice dacă prevederile contestate de autoarea sunt aplicabile în cauza de pe rolul instanței. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză civilă care are ca obiect restituirea indemnizației acordate pentru închirierea spațiului locativ. Astfel, referitor la pct. 11) din Regulamentul contestat, care reglementează modul de stabilire a indemnizației pentru închirierea spațiului locativ, Curtea admite că acesta este aplicabil la soluționarea cauzei în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

18. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că controlul constituționalității hotărârilor Guvernului ține de competența Curții Constituționale. Totodată, hotărârile de Guvern se supun și controlului de legalitate, care ține de competența instanțelor de judecată. Așadar, atunci când un autor al sesizării solicită, de fapt, un control de legalitate al unei hotărâri a Guvernului (*e.g.* se

afirmă că hotărârea Guvernului contravine unei legi), și nu unul de constituționalitate, Curtea Constituțională declară sesizarea inadmisibilă. Dimpotrivă, Curtea este competentă să verifice constituționalitatea hotărârilor de Guvern dacă criticile de neconstituționalitate se raportează la încălcarea vreunei prevederi constituționale (a se vedea DCC nr. 30 din 22 martie 2022, § 16).

19. Autoarea excepției pretinde că prevederile în discuție contravin articolelor 6 (*separația și colaborarea puterilor*), 23 (*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*), 47 alin. (1) (*dreptul la asistență și protecție socială*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*), 60 (*Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ*) și 102 alin. (2) (*actele Guvernului*) din Constituție.

20. Curtea reamintește că articolele 23 și 54 din Constituție nu pot fi invocate de sine stătător. Pentru a fi incidente, autorul trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturile fundamentale garantate de Constituție. Abia în cadrul analizei caracterului justificat al ingerinței Curtea poate aplica prevederile acestor articole (DCC nr. 167 din 6 decembrie 2022, § 23).

21. Deși autoarea excepției a menționat articolul 47 din Constituție, Curtea observă că aceasta nu a prezentat argumente care să demonstreze în ce mod prevederile constituționale invocate sunt incidente. În jurisprudența sa, Curtea a precizat că simpla trimitere la un text din Constituție, fără explicarea pretensei neconformități cu acesta a prevederilor legale contestate, nu echivalează cu un argument (a se vedea DCC nr. 124 din 5 octombrie 2023, § 25).

22. Cu referire la incidența articolelor 6, 60 și 102 din Constituție, autoarea sesizării susține că Guvernul ar fi acționat *ultra vires* la adoptarea prevederilor contestate. Curtea reține că articolele 6 și 60 din Constituție scot în evidență competența Parlamentului de a legifera, iar articolul 102 din Constituție scoate în evidență competența Guvernului de a organiza executarea legilor, scop în care emite hotărâri pentru precizarea, clarificarea și aplicarea lor cât mai corectă (a se vedea HCC nr. 6 din 28 februarie 2023, §§ 43-45).

23. Pornind de la criticile avansate de autoarea sesizării, Curtea observă că Guvernul menționează chiar în Hotărârea nr. 646 din 10 iulie 2018 că aprobă Regulamentul cu privire la modul de achitare a indemnizației pentru închirierea spațiului locativ funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne pe baza articolului 46 alin. (4) din Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr. 288 din 16 decembrie 2016.

24. Astfel, Curtea reține că prin articolul 46 din Legea nr. 288 Parlamentul a împuternicit Guvernul cu competența de a prevedea mărimea și modul de stabilire a indemnizației pentru închirierea spațiului locativ.

25. Curtea observă că prevederile contestate din Regulament stabilesc că funcționarii publici cu statut special care, împreună cu membrii familiei lor, nu dețin în proprietate o locuință sau nu beneficiază de spațiu locativ de serviciu, sau dețin în proprietate o locuință situată în afara razei de 30 km de la locul de muncă beneficiază de o indemnizație lunară pentru închirierea spațiului locativ.

26. Referitor la criticile autoarei potrivit cărora Guvernul ar fi acționat *ultra vires* prin stabilirea condiției de a nu deține în proprietate o locuință situată într-o rază de 30 km de la locul de muncă, Curtea notează următoarele.

27. Prin reglementarea articolului 46 din Legea nr. 288, legislatorul a avut în vedere asigurarea funcționarului public cu statut special cu spațiu locativ de serviciu sau, după caz, cu o indemnizație pentru închirierea unei locuințe dacă acesta nu deține în proprietate o locuință în localitatea în care activează. Având în vedere că executarea acestor prevederi legale necesită stabilirea unor măsuri subsecvente, Guvernul a stabilit modul și mărimea indemnizației prin adoptarea prevederilor contestate.

28. Faptul că Regulamentul în discuție conține prevederi care nu se regăsesc în mod expres în legea care a stat la baza adoptării acestui Regulament nu reprezintă, *per se*, o depășire a competențelor atribuite Guvernului. Dacă hotărârea Guvernului ar reitera prevederile legii organice, în lipsa stabilirii unui cadru legal pentru executarea acesteia, legea organică ar putea fi aplicată în situații absurde care ar contraveni scopului pentru care a fost adoptată. Dacă hotărârile Guvernului pot fi adoptate în cazul în care sunt prevăzute de actul legislativ, nimic nu împiedică adoptarea lor în cazul în care executarea legii le face necesare (a se vedea DCC nr. 7 din 20 ianuarie 2022, § 35).

29. Având în vedere cele menționate *supra*, Curtea a ajuns la concluzia că Guvernul era abilitat să adopte o hotărâre prin care să dezvolte și să concretizeze situațiile în care persoana poate beneficia de o indemnizație pentru închirierea spațiului locativ, pornind de la intenția legislatorului de a asigura funcționarul public cu statut special cu spațiu locativ de serviciu sau, după caz, cu o indemnizație pentru închirierea locuinței atunci când nu deține în proprietate o locuință în localitatea în care activează.

30. Astfel, exercitându-și funcția de executare a legilor, prin adoptarea prevederilor contestate din Regulament, Guvernul nu a acționat *ultra vires*, el rămânând în sfera competențelor sale.

31. Cu referire la criticile autoarei menționate la § 10, Curtea notează că aceasta ridică o problemă de interpretare și aplicare a legii într-o cauză concretă, competență care le revine, prin definiție, instanțelor de judecată, și nu Curții Constituționale (a se vedea DCC nr. 176 din 12 decembrie 2023, § 24).

32. Pe baza celor menționate, Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea nr. 99g/2024 privind excepția de neconstituționalitate a textului „[...] sau dețin în proprietate o locuință situată în afara razei de 30 km de la locul de muncă [...]” din pct. 11) din Regulamentul cu privire la modul de achitare a indemnizației pentru închirierea spațiului locativ funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 646 din 10 iulie 2018, ridicată din oficiu de dna judecător Mariana Stratan, în dosarul nr. 2-160/2023, pendinte la Judecătoria Ungheni.

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

Președinte

Domnica MANOLE

Chișinău, 3 decembrie 2024

DCC nr. 152

Dosarul nr. 99g/2024