



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 205a/2024

pentru controlul constituționalității mai multor acte normative și practici
administrative în materia pensiilor

CHIȘINĂU
8 aprilie 2025

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
nei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlui Vasili Oprea, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 16 octombrie 2024,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 8 aprilie 2025, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află o sesizare depusă la Curtea Constituțională, la 16 octombrie 2024, pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de doamna Diana Caraman, deputată în Parlamentul Republicii Moldova.

2. Autoarea sesizării îi solicită Curții să verifice constituționalitatea:

- articolului 5 alin. (6) din Legea nr. 489 din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale;
- modului de aplicare a prevederilor articolului 33 alin. (1) literele a) și b) din Legea nr. 156 din 14 octombrie 1998 privind sistemul public de pensii;
- punctului 31 din Regulamentul privind modalitatea de calculare a pensiilor și modalitatea de confirmare a stagiului de cotizare pentru stabilirea pensiilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 165 din 21 martie 2017;
- Hotărârii Guvernului nr. 328 din 19 martie 2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de calculare a pensiilor de asigurări sociale de stat, în ansamblul său, precum și a formulelor de calcul al pensiilor prevăzute la Capitoarele II și III din această Hotărâre;
- Ordinului Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. 173-A din 18 noiembrie 2022.

3. La 20 decembrie 2024, dna deputată Diana Caraman a depus un supliment la sesizare în care a reiterat argumentele din sesizare.

A. Legislația pertinentă

4. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 3
Teritoriul

„(1) Teritoriul Republicii Moldova este inalienabil.

(2) Frontierele țării sunt consfințite prin lege organică, respectându-se principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.”

Articolul 16 Egalitatea

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

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt 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 27 Dreptul la libera circulație

„(1) Dreptul la libera circulație în țară este garantat.

(2) Oricărui cetățean al Republicii Moldova îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, de a ieși, de a emigra și de a reveni în țară.”

Articolul 46 Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate.

[...].”

5. Prevederile relevante ale Legii nr. 489 din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale sunt următoarele:

Articolul 5

Declarația privind evidenta nominală a asiguraților, declarația privind calcularea și utilizarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii și declarația persoanei asigurate

„[...]”

(6) Casa Națională poate efectua înscrierea datelor în conturile personale de asigurări sociale ale persoanelor asigurate pentru care nu au fost prezentate, în termenele stabilite, declarațiile indicate la alin. (1) de către plătitorii de contribuții care au fost lichidați sau sunt în proces de lichidare, în condițiile corespunderii indicatorilor declarați în documentele aferente calculării și utilizării contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii cu documentele aferente impozitului pe venit prezentate Serviciului Fiscal de Stat în perioada respectivă. Modalitatea de înscriere a datelor în conturile personale de asigurări sociale se stabilește de către Casa Națională.

[...].”

6. Prevederile relevante ale Legii nr. 156 din 14 octombrie 1998 privind sistemul public de pensii sunt următoarele:

Articolul 33 Reexaminarea drepturilor la pensie

„(1) Reexaminarea drepturilor la pensie se efectuează în cazul:

a) apariției unor circumstanțe noi referitoare la stagiul de cotizare, venitul asigurat, ce au avut loc până la acordarea drepturilor la pensie;

b) transferării la altă categorie de pensie;

[...].”

7. Prevederile relevante ale Regulamentului privind modalitatea de calculare a pensiilor și modalitatea de confirmare a stagiului de cotizare pentru stabilirea pensiilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 165 din 21 martie 2017, sunt următoarele:

„[...]”

31. În cazul stabilirii pensiei în perioada de la 1 ianuarie până la 31 martie inclusiv, la valorizarea venitului mediu lunar asigurat se aplică coeficienții de valorizare pentru anul anterior anului precedent celui de pensionare.

[...]”

ÎN DREPT

A. Argumentele autoarei sesizării

Neconstituționalitatea pct. 31 din Regulamentul privind modalitatea de calculare a pensiilor și modalitatea de confirmare a stagiului de cotizare pentru stabilirea pensiilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 165 din 21 martie 2017

8. Autoarea sesizării solicită controlul constituționalității pct. 31 din Regulamentul privind modalitatea de calculare a pensiilor și de confirmare a stagiului de cotizare pentru stabilirea pensiilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 165 din 21 martie 2017. Potrivit acesteia, dispozițiile pct. 31 contravin articolului 8 din Legea privind sistemul public de pensii, în redacția Legii nr. 290 din 16 decembrie 2016, în vigoare de la 1 ianuarie 2017. De asemenea, autoarea sesizării invocă faptul că același punct încalcă articolul 3 literele a) și b) din Legea privind sistemul public de asigurări sociale, care consacră principiile unicității și egalității în sistemul de asigurări sociale. Astfel, autoarea sesizării susține că, prin adoptarea Regulamentului menționat, Guvernul și-a depășit atribuțiile conferite de lege.

9. În acest capăt de sesizare, autoarea susține că este încălcat articolul 46 alin. (1) din Constituție.

Neconstituționalitatea Hotărârii Guvernului nr. 328 din 19 martie 2008, în ansamblul său, precum și a formulelor de calcul al pensiilor prevăzute la Capitolele II și III din această Hotărâre

10. Dreptul la pensie se stabilește în conformitate cu prevederile Legii privind sistemul public de asigurări sociale și ale Legii privind sistemul public de pensii. Totuși, în procesul de calcul al pensiilor, funcționarii CNAS au încălcat dispozițiile acestor acte normative, afectând astfel dreptul cetățenilor de a beneficia în mod deplin de dreptul la asigurări sociale. Autoarea sesizării susține că în cazul calculării pensiilor persoanelor cu dizabilități, precum și al celor care au atins vârsta generală de pensionare în perioada 1 aprilie 2003 – 31 martie 2017, funcționarii CNAS au aplicat formule de calcul diferite de cele prevăzute în Anexele nr. 4 și nr. 5 la Legea privind sistemul public de pensii. În formulele prevăzute în Lege, indicele P_m reprezintă valoarea minimă utilizată la calculul pensiei, aplicabilă, la data pensionării, fiecărei categorii de beneficiari. Potrivit articolelor 12 alin. (1) și 13 din Legea privind sistemul public de pensii, valorile corespunzătoare indicelui P_m din Anexele nr. 4 și nr. 5 trebuiau să fie indexate anual. Totuși, în perioada 1 aprilie 2003 – 31 martie 2017, funcționarii CNAS au utilizat în mod eronat valoarea indicelui P_m aferentă intervalului 1 mai 2002 – 31 martie 2003.

11. Autoarea sesizării susține că Hotărârea Guvernului nr. 328 din 19 martie 2008 încalcă prevederile Legii privind sistemul public de pensii, întrucât aceasta din urmă nu stabilește valori ale indicelui P_m în cadrul formulelor de calcul, așa cum prevede hotărârea menționată. Conform Legii, valorile indicelui P_m trebuie stabilite anual, nu pentru perioade îndelungate de timp, cum s-a procedat în mod eronat, în special pentru intervalul 2003–2017.

Critici privind aplicarea retroactivă a prevederilor legale referitoare la reexaminarea pensiilor

12. Potrivit articolului 33 alin. (1) lit. a) și b) din Legea privind sistemul public de pensii, reexaminarea pensiei este posibilă în cazul apariției unor noi circumstanțe referitoare la stagiul de cotizare sau la venitul asigurat, produse anterior acordării drepturilor de pensie. De asemenea, articolul 33 alin. (1) lit. c) din aceeași Lege prevede reexaminarea și pentru persoanele care continuă să activeze după realizarea dreptului la pensie pentru limită de vârstă.

13. Formulele din Anexa nr. 4 la Legea privind sistemul public de pensii, pe baza cărora se stabilea inițial quantumul pensiilor în perioada 1 ianuarie 1999 – 31 martie 2017, au fost abrogate la 1 aprilie 2017. Totuși, autoritățile executive aplică, în cazul reexaminării pensiilor, formulele aflate în vigoare la data solicitării reexaminării, nu pe cele valabile la momentul inițial al pensionării. În opinia autoarei sesizării, abrogarea Anexei nr. 5 la Legea privind sistemul public de pensii, în forma sa anterioară adoptării Legii nr. 290 din 16 decembrie 2016, contravine prevederilor articolului 21 alin. (3) din Legea privind sistemul public de pensii.

14. Autoarea sesizării menționează că CNAS aplică retroactiv formulele de stabilire a pensiei intrate în vigoare la 1 aprilie 2017 pentru calculul pensiilor aferente unor perioade anterioare acestei date. Această practică, susține autoarea sesizării, încalcă principiul *tempus regit actum*.

Neconstituționalitatea articolului 5 alin. (6) din Legea nr. 489 din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale și a Ordinului CNAS nr. 173-A din 18 noiembrie 2022

15. Autoarea sesizării precizează că articolul 5 alin. (6) din Legea privind sistemul public de asigurări sociale, precum și Ordinul CNAS nr. 173-A din 18 noiembrie 2022, stabilesc o diferențiere între persoane la stabilirea pensiilor, în funcție de statutul întreprinderilor la care acestea au activat anterior. Astfel, conturile personale ale persoanelor asigurate care au lucrat la întreprinderi lichidate sau aflate în proces de lichidare, pentru care nu au fost prezentate rapoartele REV-5 aferente perioadei 1999–2017, sunt completate pe baza informațiilor disponibile la Serviciul Fiscal. În schimb, în cazul angajaților întreprinderilor active care nu au prezentat aceste rapoarte pentru aceeași perioadă, persoanele sunt informate că trebuie să obțină datele necesare direct de la întreprindere sau prin intermediul instanței de judecată.

Critici privind încălcarea dreptului la egalitate al cetățenilor de pe malul stâng al Nistrului

16. Autoarea sesizării susține că cetățenii Republicii Moldova care au locuit, au activat în câmpul muncii și s-au pensionat anterior pe teritoriul necontrolat de autoritățile Republicii Moldova ar trebui să primească pensia în același cuantum, dacă își stabilesc domiciliul pe teritoriul controlat de autoritățile constituționale. Totuși, în practică, aceste persoane sunt obligate să depună o nouă cerere de stabilire a pensiei și să inițieze proceduri la CNAS. Mai mult, veniturile sub formă de salariu câștigate pe teritoriul controlat de entitatea separatistă autoproclamată din stânga Nistrului nu sunt luate în considerare la stabilirea pensiei.

17. În acest capăt de sesizare, autoarea susține că sunt încălcate articolele 3, 16 și 27 din Constituție.

Prevederile constituționale pretins a fi încălcate prin normele legale contestate

18. La secțiunea dedicată argumentării incidenței unui drept sau a mai multor drepturi prevăzute de Constituție, autoarea sesizării enumeră articolele 3, 16, 27, 46 alin. (1), 47 alin. (2), 54, 126 alin. (2) lit. h) și 127 alineatele (1) și (2) din Constituție.

B. Aprecierea Curții

19. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

20. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) litera g) din Codul jurisdicției constituționale îi acordă deputatului în Parlament prerogativa sesizării Curții Constituționale.

21. Potrivit articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, Curtea exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

22. Curtea precizează că această dispoziție îi conferă competența de a verifica constituționalitatea legilor și a hotărârilor Guvernului doar în măsura în care acestea sunt în vigoare și produc efecte juridice. Actele normative abrogate, drept consecință a eliminării lor din circuitul normativ (a se vedea DCC nr. 30 din 18 aprilie 2024, § 18), nu produc efecte juridice și nu pot fi supuse controlului de constituționalitate în temeiul invocat. În prezenta cauză, autoarea sesizării a contestat acte normative și practici administrative în materia pensiilor, inclusiv Hotărârea Guvernului nr. 328 din 19 martie 2008, abrogată la 24 martie 2017 (a se vedea Hotărârea Guvernului nr.165/2017). Curtea reține că, în acest caz, controlul de constituționalitate întemeiat pe articolul 135 alineatul (1) litera a) din Constituție devine lipsit de obiect și, prin urmare, inadmisibil (a se vedea DCC nr.145 din 28 septembrie 2021, § 21; DCC nr. 30 din 18 aprilie 2024, § 18).

23. Curtea a reținut că articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție stabilește actele supuse controlului de constituționalitate, care nu include actele administrative. Ordinul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. 173-A din 18 decembrie 2022, contestat de autoarea sesizării, nu intră în categoria actelor supuse controlului de constituționalitate. Astfel de acte sunt supuse controlului

de legalitate exercitat de instanțele judecătorești (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 56 din 16 aprilie 2019, § 19; DCC nr. 73 din 30 iunie 2020, § 41).

24. Referitor la pretinsa încălcare a dreptului la egalitate al cetățenilor de pe malul stâng al Nistrului, criticile autoarei nu sunt raportate la o normă legală concretă care să producă efecte juridice, ci reprezintă o descriere generală a practicii administrative privind exercitarea dreptului la pensie de către cetățenii Republicii Moldova din stânga Nistrului care aleg să-și valorifice acest drept în fața CNAS.

25. Astfel, Curtea reține că capetele sesizării menționate la §§ 22-24 sunt inadmisibile, pentru că nu sunt de competența *ratione materiae* a Curții.

26. Pe de altă parte, Curtea menționează că pct. 31 din Regulamentul privind modalitatea de calculare a pensiilor și modalitatea de confirmare a stagiului de cotizare pentru stabilirea pensiilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.165/2017, articolul 5 alin. (6) din Legea privind sistemul public de asigurări sociale și articolul 33 alin. (1) lit. a) și b) din Legea privind sistemul public de pensii constituie obiect al controlului de constituționalitate. Aceste prevederi nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate din perspectiva acelorași critici de neconstituționalitate.

27. Autoarea sesizării susține, în termeni generali și fără a-și raporta criticile la o normă constituțională concretă, că prevederile legale contestate contravin articolelor 3 (*teritoriul*), 16 (*egalitatea*), 27 (*dreptul la libera circulație*), 46 alin. (1) (*dreptul la proprietate privată și protecția acesteia*), 47 alin. (2) (*dreptul la asistență și la protecție socială*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*), 126 alin. (2) lit. h) (*economia*) și 127 alineatele (1) și (2) (*proprietatea*) din Constituție.

28. În jurisprudența sa, Curtea a menționat că o sesizare care are ca obiect verificarea constituționalității unei norme reprezintă o structură cu trei elemente esențiale: (i) textul contestat din punctul de vedere al constituționalității (norma legală), (ii) textul de referință pretins a fi încălcat (prevederea constituțională) și (iii) motivarea relației de contrarietate dintre cele două texte, adică motivarea neconstituționalității textului criticat (a se vedea DCC nr. 51 din 2 mai 2023, § 13).

29. În prezenta cauză, Curtea menționează că criticile de neconstituționalitate formulate nu sunt raportate la o prevedere constituțională concretă care ar oferi protecție împotriva pretinselor ingerințe contestate. Modul în care aceste critici sunt prezentate sugerează că instanța constituțională ar trebui să identifice, din oficiu, argumentele relevante, să stabilească norma constituțională aplicabilă și să evalueze dacă există sau nu o ingerință. Așadar, având în vedere modul în care autoarea sesizării și-a formulat criticile, Curtea constată că este, în fapt, invitată să exercite un control din oficiu. Totuși, rolul Curții nu presupune identificarea argumentelor în locul autorului sesizării (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 10 din 5 martie 2024, § 23).

30. Pe de altă parte, Curtea menționează că singura referință constituțională formulată în mod clar se regăsește în capătul privind controlul constituționalității prevederilor punctului 31 din Regulamentul privind modalitatea de calculare a pensiilor și modalitatea de confirmare a stagiului de cotizare pentru stabilirea pensiilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.165/2017. În această privință, autoarea susține că este încălcat articolul 46 alin. (1) din Constituție.

31. Totuși, Curtea constată că argumentul principal în acest capăt constă în pretinsa încălcare a articolelor 8 din Legea privind sistemul public de pensii și 3

literele a) și b) din Legea privind sistemul public de asigurări sociale. Astfel, deși autoarea sesizării face trimitere la o prevedere constituțională, critica formulată nu vizează constituționalitatea prevederilor punctului 31 din Regulamentul menționat, ci conformitatea acestuia cu norme infraconstituționale. În jurisprudența sa, în cauze care au vizat critici similare, Curtea a realizat o distincție între hotărârile Guvernului contestate din motive de legalitate și cele contestate din motive de neconstituționalitate, precizând că doar cele din urmă pot face obiectul controlului de constituționalitate exercitat de Curte (a se vedea DCC nr. 83 din 20 iulie 2023, § 16). Așadar, având în vedere că argumentul menționat este raportat la o normă legală, Curtea îl respinge ca inadmisibil.

32. Prin urmare, pe baza celor menționate mai sus, Curtea reține că sesizarea în cauză nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a), 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 depusă de doamna Diana Caraman, deputată în Parlament, privind controlul de constituționalitate al următoarelor prevederi:

- modul de aplicare a prevederilor articolului 33 alin. (1) literele a) și b) din Legea nr. 156 din 14 octombrie 1998 privind sistemul public de pensii;
- articolul 5 alin. (6) din Legea nr. 489 din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale;
- punctul 31 din Regulamentul privind modalitatea de calculare a pensiilor și modalitatea de confirmare a stagiului de cotizare pentru stabilirea pensiilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 165 din 21 martie 2017;
- Hotărârea Guvernului nr. 328 din 19 martie 2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de calculare a pensiilor de asigurări sociale de stat în ansamblul său, precum și formulele de calcul al pensiilor prevăzute la Capitolele II și III din această Hotărâre;
- Ordinul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. 173-A din 18 noiembrie 2022.

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, 8 aprilie 2025
DCC nr. 43
Dosarul nr. 205a/2024*