



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 246g/2023

privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 13 alin. (1)
din Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022 și a unor prevederi din articolul 6 din
Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22 martie 2023

(plafonarea cotei de indexare a pensiei [2])

CHIȘINĂU
28 martie 2024

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Liuba ȘOVA, *președinte de ședință*,
dnei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Dina Musteața, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 10 noiembrie 2023,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 28 martie 2024, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a tezei I din articolul 13 alin. (1) din Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022 privind bugetul asigurărilor de stat pentru anul 2023 și a textului „coeficientul de indexare se va aplica doar acelei părți din pensie care nu depășește salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023” din articolul 6 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22 martie 2023, ridicată de dl Ruslan Petrov, parte în dosarul nr. 3-1518/2023, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de dl judecător Corneliu Guzun de la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. La 21 iunie 2023, dl Ruslan Petrov a formulat o cerere de chemare în judecată împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale privind anularea actului administrativ cu privire la recalcularea cuantumului pensiei pentru vechime în muncă.

4. În ședința de judecată, dl Ruslan Petrov a ridicat excepția de neconstituționalitate a primei teze din articolul 13 alin. (1) din Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022 și a textului „coeficientul de indexare se va aplica doar acelei părți din pensie care nu depășește salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023” din articolul 6 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22 martie 2023.

5. Prin Încheierea din 16 octombrie 2023, Judecătoria Chișinău a admis cererea de ridicare a excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

6. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

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 46 Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

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

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.

(3) Averele dobândite licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.
[...].”

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, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.

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

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.”

7. Prevederile relevante ale Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022 sunt următoarele:

„[...]

Art.13. – (1) Prin derogare de la art.13 din Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii, în cazul indexării pensiilor din aprilie 2023, coeficientul de indexare nu va depăși creșterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 față de anul 2021 și se va aplica doar acelei părți din pensie care nu depășește salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023. Mărimea coeficientului de indexare va fi aprobată de Guvern.

(2) Prin derogare de la art.7 alin.(6) din Legea nr.133/2008 cu privire la ajutorul social, în cazul indexării din aprilie 2023 a venitului lunar minim garantat, coeficientul de indexare va

constitui creșterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 în raport cu anul 2021.

[...]”.

8. Prevederile relevante ale Hotărârii Guvernului nr. 148 din 22 martie 2023 cu privire la indexarea prestațiilor sociale sunt următoarele:

„[...]

6. În cazul indexării din 1 aprilie 2023, **coeficientul de indexare se va aplica doar acelei părți din pensie care nu depășește salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023.**

[...]”.

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

9. Autorul excepției menționează că prin normele contestate statul a instituit o restricție aplicată la calcularea coeficientului de indexare a pensiilor. Norma derogatorie stabilește o nouă formulă de calcul pentru indexarea pensiei în funcție de posibilitățile bugetului, nu de rata inflației, așa cum prevede Legea privind sistemul public de pensii. Autorul consideră că statul a interferat disproporționat prin tratamentul diferențiat aplicat categoriilor de pensionari, având ca justificare deficitul la Bugetul asigurărilor sociale. Astfel, indexarea diferențiată a pensiilor în funcție de mărimea acestora diminuează capacitatea pensionarilor de a ține pasul cu prețurile de consum și le crește necesitățile materiale. Indexarea pensiei cu un procent mai mic de 15% este o măsură discriminatorie față de indexarea pensiei la 15% care a avut loc în cazul altor pensionari.

10. Autorul notează că a avut o speranță legitimă cu privire la indexarea pensiei în mod proporțional cu nivelul inflației, și nu o indexare în cuantumul stabilit de Guvern. Prin urmare, această normă restrânge dreptul fundamental al cetățenilor la asigurare socială, precum și speranța lor legitimă de a beneficia de o pensie indexată conform ratei inflației.

11. Mai mult, autorul menționează că prin diminuarea nivelului de indexare obligatorie a pensiei legislatorul a afectat dreptul de proprietate al titularilor de pensie.

12. De asemenea, autorul sesizării, fost judecător, a făcut trimitere la Rezoluția Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite care stabilește că statele membre ale Consiliului Europei trebuie să tindă spre sporirea garanțiilor sociale ale judecătorului și în niciun caz nu se admite reducerea garanțiilor sociale deja admise prin lege.

13. Potrivit autorului, dispozițiile contestate sunt contrare articolelor 1 alin. (3), 7, 16, 46, 47 și 54 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

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

15. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor Parlamentului și a hotărârilor Guvernului, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 și din Hotărârea Guvernului cu privire la indexarea prestațiilor sociale, ține de competența Curții Constituționale.

16. Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate este formulată de subiectul căruia i s-a conferit acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

17. Curtea observă că obiectul excepției de neconstituționalitate îl reprezintă prima teză din articolul 13 alin. (1) din Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022 și textul „coeficientul de indexare se va aplica doar acelei părți din pensie care nu depășește salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023” din articolul 6 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22 martie 2023. Curtea admite că textul contestat ar putea fi aplicat la soluționarea cauzei, deoarece, așa cum rezultă din încheierea instanței, este pendinte o cauză cu referire la indexarea pensiei. Curtea constată că articolul 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022 a mai făcut anterior obiectul controlului constituționalității (DCC nr. 140 din 26 octombrie 2023). Totuși, în jurisprudența sa, Curtea a menționat că verificarea anterioară a constituționalității normelor atacate nu constituie un impediment pentru a solicita controlul de constituționalitate al aceluiași prevederi din perspectiva altor critici de neconstituționalitate. Așadar, Curtea va verifica dacă sesizarea conține argumente noi sau dacă există circumstanțe de ordin general care să justifice o altă soluție privind admisibilitatea (a se vedea DCC nr. 37 din 30 martie 2021, § 20; DCC nr. 82 din 18 iulie 2023, § 34).

18. Curtea reține că o altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept fundamental. Curtea trebuie să analizeze, prin prisma argumentelor autorului sesizării, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental (a se vedea HCC nr. 16 din 20 mai 2021, § 31).

19. Curtea reține că autorul sesizării a invocat articolele 1 alin. (3) (*statul de drept*), 7 (*Constituția, Lege Supremă*), 16 (*egalitatea*), 46 (*dreptul la proprietate privată și protecția acesteia*), 47 (*dreptul la asistență și protecție socială*) și 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) din Constituție.

20. Referitor la articolele 1 alin. (3), 7, 16 și 54 din Constituție invocate de autorul sesizării, Curtea precizează că acestea nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorul sesizării trebuie să demonstreze, în mod argumentat, existența unor ingerințe în drepturile garantate de Constituție (HCC nr. 4 din 3 martie 2022, § 28; HCC nr. 8 din 5 aprilie 2022, § 26; DCC nr. 87 din 5 iulie 2022, § 21; DCC nr. 173 din 13 decembrie 2022, § 18).

21. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că elaborarea politicii economice și sociale a statului și realizarea ei reprezintă în primul rând prerogativa puterii legislative. Legislatorul poate opta pentru diverse soluții în vederea realizării scopurilor propuse, inclusiv în vederea elaborării și concretizării conținutului drepturilor sociale și economice (a se vedea HCC nr. 25 din 27 iulie 2017, § 50; DCC nr. 140 din 26 octombrie 2023, § 23).

22. De asemenea, Curtea a precizat că un drept social poate fi protejat pe baza articolului 46 din Constituție și, respectiv, a articolului 1 din Protocolul nr.

1 la Convenția Europeană doar în cazul în care dreptul social respectiv este dobândit și are o valoare economică (HCC nr. 11 din 26 mai 2022, § 42). Un drept la pensie dobândit presupune o pensie care trebuie plătită, care are o valoare economică și care constituie, astfel, un bun (a se vedea HCC nr. 25 din 27 iulie 2017, § 74; DCC nr. 140 din 26 octombrie 2023, § 24).

23. Totodată, dreptul de proprietate nu include, ca atare, un drept la o pensie de o anumită sumă. Reducerea sau întreruperea unei pensii poate constitui, totuși, o ingerință în folosirea nestingerită a bunurilor care trebuie justificată. Ingerința trebuie să fie proporțională în mod rezonabil cu scopul pe care îl urmărește (a se vedea *Bélané Nagy v. Ungaria*, 13 decembrie 2016 §§ 84, 115). Cu alte cuvinte, trebuie să se găsească un „echilibru corect” între exigențele interesului general al comunității și exigențele protecției drepturilor fundamentale ale individului. Echilibrul necesar va lipsi dacă persoana sau persoanele în cauză trebuie să suporte o sarcină individuală excesivă (*Skenderi și alții v. Serbia* (dec.), 4 iulie 2017, § 96).

24. În cauza *Aielli și alții v. Italia* (dec.), 10 iulie 2018, referitoare la reducerea nivelului de indexare a pensiilor din cauza inflației, Curtea Europeană a reținut că scopul legislatorului italian a fost, între altele, respectarea echilibrului bugetar și a obiectivelor de control al cheltuielilor publice, precum și protejarea nivelului minim al prestațiilor sociale în vederea garantării viabilității sistemului de asigurări sociale pentru generațiile viitoare. Curtea Europeană nu a susținut opinia reclamantilor potrivit căreia, odată obținute, drepturile lor la pensie nu puteau fi modificate niciodată în anii următori. Reducerea sau modificarea sumei prestațiilor acordate cu titlu de regim de securitate socială ține de puterea legislativă a statelor. Astfel, efectele reformei mecanismului de indexare privind pensiile reclamantilor nu sunt de nivelul care ar putea să expună persoanele interesate unor dificultăți de subzistență incompatibile cu articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Prin urmare, Curtea Europeană a reținut că ingerința în discuție nu le-a impus reclamantilor o sarcină excesivă (§§ 28-42).

25. Curtea a notat că articolul 13 din Legea privind sistemul public de pensii prevede indexarea anuală a pensiilor la 1 aprilie, iar coeficientul de indexare constituie rata inflației la sfârșitul anului precedent, exprimată prin creșterea prețurilor de consum în luna decembrie a anului respectiv față de aceeași lună a anului premergător. Prin urmare, Curtea notează că aceste prevederi care reglementează mecanismul de indexare a pensiei urmăresc să asigure majorarea valorii pensiei în funcție de dinamica prețurilor la produsele și serviciile de bază.

26. Curtea a reiterat că indexarea pensiei îi oferă persoanei protecție față de riscul devalorizării în timp a banilor și față de fluctuațiile economice care ar putea să influențeze nivelul său de trai după pensionare. Prin urmare, indexarea pensiei în baza Legii privind sistemul public de pensii urmărește să modifice valoarea pensiei în funcție de realitățile economice (DCC nr. 140 din 26 octombrie 2023, §§ 27-28).

27. De asemenea, Curtea a stabilit în Decizia sa care au fost raționamentele care au stat la baza deciziei Parlamentului și Guvernului cu privire la motivul indexării parțiale a pensiei din aprilie 2023 (a se vedea DCC nr. 140 din 26 octombrie 2023, §§ 29-30). Astfel, datorită cunoașterii directe a societății și nevoilor acesteia, legislatorul și executivul sunt, de principiu, mai bine plasate

decât Curtea Constituțională pentru a aprecia necesitatea adoptării unor astfel de măsuri tipice perioadelor de austeritate.

28. De exemplu, în cauza *Žegarac și alții v. Serbia*, Curtea Europeană a stabilit că reducerea plăților pensiilor a făcut parte dintr-un set mai larg de măsuri generale de austeritate, care au fost concepute de autoritățile statului cu scopul de a reduce cheltuielile publice la nivelul dorit, iar reducerea mărimii pensiilor a vizat, în special, beneficiarii pensiilor mai mari. Potrivit autorităților naționale, tratamentul diferențiat al anumitor categorii de pensionari s-a bazat pe principiul solidarității și justiției sociale. Cei care beneficiau de pensii minime au fost scutiți de reducerea pensiei, întrucât s-a considerat că cei care se încadrează în această categorie de pensionari nu au putut contribui la depășirea crizei financiare, luptând ei înșiși pentru supraviețuire. Totuși, reducerea plăților de pensie a fost îndreptată către beneficiarii de pensii mai mari, care, conform unei formule matematice utilizate, au fost reduse cu 22% din partea peste suma scutită (primii 25.000 de dinari), iar orice sumă peste 40.000 dinari a fost redusă cu încă 3 % (§§ 94, 99). Prin urmare, Curtea Europeană a considerat că reclamanții nu au fost puși în situația de a suporta o sarcină individuală excesivă și că ingerința reclamată în cauza examinată nu a afectat esența drepturilor lor la pensie (a se vedea *Žegarac și alții v. Serbia*, 17 ianuarie 2023, § 103).

29. În prezenta cauză, Curtea constată că indexarea pe baza prevederii contestate nu are natura de a expune autorul sesizării unor dificultăți de subzistență incompatibile cu articolul 46 din Constituție în lumina articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Așadar, Curtea reține că ingerința în discuție nu i-a impus autorului sesizării o sarcină excesivă. Prin urmare, Curtea subliniază că articolul 46 din Constituție nu este incident în prezenta cauză.

30. Cu privire la incidența articolul 47 din Constituție, Curtea menționează că prevederile contestate nu privesc beneficiarii de pensie, ci stabilesc o excepție cu privire la mărimea indexării acesteia pentru anul curent. Constituția nu impune indexarea pensiei într-un anumit quantum. Prin urmare, Curtea nu constată nicio ingerință în articolul 47 din Constituție în prezenta cauză.

31. Astfel, Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate în discuție este una repetată și, de vreme ce nu au intervenit elemente noi care să provoace reconsiderarea jurisprudenței Curții, atât soluția, cât și considerentele menționate în DCC nr. 140 din 26 octombrie 2023 rămân valabile și în prezenta cauză.

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

Din aceste motive, pe 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 privind excepția de neconstituționalitate a primei teze din articolul 13 alin. (1) din Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022 și a textului „coeficientul de indexare se va aplica doar acelei

părți din pensie care nu depășește salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023” din articolul 6 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22 martie 2023, ridicată de dl Ruslan Petrov, parte în dosarul nr. 3-1518/2023, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

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 de ședință

Liuba ȘOVA

*Chișinău, 28 martie 2024
DCC nr. 24
Dosarul nr. 246g/2023*