



Sesizare

10:50
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
A REPUBLICII MOLDOVA
Intrare Nr. 229a
"26" 10 2026

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA
str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28, Chișinău, MD-2004

Sesizare privind controlul constituționalității

art. 14 alin. (1) și a unor prevederi din anexa nr. 9 la Legea bugetului de stat pentru anul 2026 nr. 322/2025 (cuantumul minim al chiriei bunurilor proprietate publică)

Sesizarea este prezentată în conformitate cu art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova, precum și cu art. 4 alin. (1) lit. a), art. 25 alin. (1) lit. g) și art. 38 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 74 din 10 aprilie 2025 cu privire la Curtea Constituțională.

A. Autorul sesizării

A.1. Persoană fizică

1. Nume	Ursu
2. Prenume	Olga
3. Adresă (va fi anonimizată)	Parlamentul Republicii Moldova, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt nr. 105, Chișinău, MD-2004
4. Telefon, e-mail (vor fi anonimizate)	
Calitatea	Deputați în Parlamentul Republicii Moldova, Frațiunea parlamentară „Alternativa” – subiecți cu drept de sesizare a Curții Constituționale (art. 25 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 74 din 10 aprilie 2025 cu privire la Curtea Constituțională)

B. Informații pertinente referitoare la obiectul sesizării

B.1. Circumstanțele adoptării și aplicării prevederilor contestate

1. Legea nr. 322/2025 a fost adoptată de Parlament la 29 decembrie 2025 ca lege organică și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2026 (art. 20). Prin art. 14 alin. (1), Parlamentul a aprobat cuantumul minim al chiriei bunurilor proprietate publică conform anexei nr. 9. Potrivit art. 127 alin. (3) din Constituție, proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale, iar anexa nr. 9 se aplică bunurilor proprietate publică în general.

2. Pentru o categorie largă de locatari – în care sunt incluși, printre alții, instituțiile finanțate de la bugetul de stat, de la bugetele UAT, de la bugetul asigurărilor sociale de stat și din fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, alte persoane juridice de drept public, fundațiile și asociațiile obștești – coeficienții K3 și K4 sunt stabiliți la poziția 1) la valorile de 0,05 și, respectiv, 0,1. Pentru celelalte destinații ale spațiilor, K3 are valori de la 0,1 până la 4,0, iar K4 este stabilit „nu mai mic de 0,5” (pozițiile 2)–6)) sau „nu mai mic de 1,0” (pozițiile 7)–16)).

3. Potrivit sesizării Direcției Generale Economie, Comerț și Turism a Consiliului municipal Chișinău nr. 1-05/2-806, adresate Președintelui Frațiunii parlamentare „Alternativa”, pentru instituțiile finanțate de la bugetele publice menționate valorile K3 și K4 erau stabilite pentru anul 2025 în

mărime de minim 0,1 și, respectiv, minim 0,5, cu posibilitatea majorării acestora în funcție de cererea și de oferta pentru spațiile/ încăperile nelocuibile ce pot fi transmise în locațiune, de posibilitatea utilizării terenului aferent, de caracteristicile teritorial-economice ale zonei, posibilitatea accesului din stradă, fluxul pietonal și alte criterii necuprinse în coeficienții aplicați. Potrivit aceleiași sesizări, prin stabilirea fixă a coeficienților din anexa nr. 9, litera d), poziția 1) și anexa nr. 9, litera e), poziția 1) pentru anul 2026 autoritățile publice locale au fost lipsite de dreptul de a negocia și de a stabili coeficientul de piață conform situației reale de pe piața imobiliară a orașului Chișinău, precum și a interesului patrimonial al administrației publice locale.

4. Efectul aritmetic al modificării este direct: K4 este un factor de multiplicare. Pentru aceeași suprafață, aceeași zonă și aceleași valori ale coeficienților K1 și K2 (de exemplu, K1 = 0,4 – încăpere la parter, K2 = 0,5 – cu toate utilitățile), factorul $(1 + K1 + K2 + K3) \times K4$ este de 1,0 în 2025, adică $(1 + 0,4 + 0,5 + 0,1) \times 0,5$, față de 0,195 în 2026, adică $(1 + 0,4 + 0,5 + 0,05) \times 0,1$, ceea ce reprezintă o reducere de circa 5 ori. Aceeași suprafață utilizată drept oficiu (K3 = 1,5; K4 nu mai mic de 1,0) generează o chirie minimă de 3,4, adică $(1 + 0,4 + 0,5 + 1,5) \times 1,0$, de circa 17 ori mai mare decât chiria minimă pentru instituțiile bugetare locatate.

5. Potrivit Direcției Generale Economie, Comerț și Turism, cuantumul chiriei anuale încasate de autoritatea publică locală pentru încăperile nelocuibile date în locațiune instituțiilor finanțate de la bugetul de stat, de la bugetele unităților administrativ-teritoriale, de la bugetul asigurărilor sociale de stat și din fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, alte persoane juridice de drept public, s-a micșorat de 10–20 de ori, iar venitul bugetului municipiului Chișinău din aceste locațiuni se reduce de la 4 236 326 lei la 469 708 lei, adică cu 88,9% față de anii precedenți.

B.2. Competența Curții și admisibilitatea sesizării

6. Curtea Constituțională exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor (art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție). Autorii sesizării sunt deputați în Parlament și au, în această calitate, dreptul de a sesiza Curtea (art. 25 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 74/2025).

7. Prevederile contestate fac parte dintr-o lege în vigoare și produc efecte juridice în prezent, inclusiv asupra contractelor de locațiune încheiate de autoritățile publice locale. Sesizarea este motivată și corespunde cerințelor de formă și de conținut ale Legii nr. 74/2025 și ale Regulamentului Curții Constituționale.

C. Obiectul sesizării

C.1. Prevederile contestate

8. Prezenta sesizare are ca obiect controlul constituționalității următoarelor prevederi din Legea bugetului de stat pentru anul 2026 nr. 322 din 29 decembrie 2025 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2025, nr. 659–661, art. 800), cu modificările ulterioare (în continuare – Legea nr. 322/2025):

a) art. 14 alin. (1): „Se aprobă cuantumul minim al chiriei bunurilor proprietate publică conform anexei nr. 9.”;

b) anexa nr. 9, litera d), poziția 1), în partea în care stabilește valoarea „0,05” a coeficientului de ramură privind utilizarea încăperii/suprafeței amenajate (K3) pentru categoria: „1) spații folosite de atelierele de creație ale pictorilor, sculptorilor, meșterilor populari; spații utilizate de organizațiile obștești ale persoanelor cu dizabilități și

întreprinderile lor; spații utilizate pentru implementarea activităților din cadrul proiectelor și programelor finanțate de la bugetul public național; instituții finanțate de la bugetul de stat, de la bugetele unităților administrativ-teritoriale, de la bugetul asigurărilor sociale de stat și din fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, alte persoane juridice de drept public, patronate, fundații, asociații obștești, suprafețe amenajate – 0,05”;

c) anexa nr. 9, litera e), poziția 1), în partea în care stabilește valoarea „0,1” a coeficientului de piață (K4) pentru categoria: „1) spații folosite de atelierele de creație ale pictorilor, sculptorilor, meșterilor populari; spații utilizate de organizațiile obștești ale persoanelor cu dizabilități și întreprinderile lor; spații utilizate pentru implementarea activităților din cadrul proiectelor și programelor finanțate de la bugetul public național; instituții finanțate de la bugetul de stat, de la bugetele unităților administrativ-teritoriale, de la bugetul asigurărilor sociale de stat și din fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, alte persoane juridice de drept public, patronate, fundații, asociații obștești, suprafețe amenajate, precum și spațiile din clădirea Parlamentului utilizate de unitatea de alimentație publică cu preparare și comercializare a bucatelor – 0,1”, precum și textul de sub tabelul literei e): „Pentru poziția 1) din tabel, coeficientul de piață (K4) se stabilește prin înțelegerea părților și nu poate fi mai mic de 0,1 în cazul în care locatorul este o întreprindere de stat sau o societate comercială cu capital integral sau majoritar de stat.”

9. Prevederile menționate sunt contestate în partea în care se aplică bunurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale (UAT) date în locațiune instituțiilor finanțate de la bugetul de stat, de la bugetul asigurărilor sociale de stat și din fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală (în continuare – instituțiile bugetare locatate).

10. Autorii sesizării nu contestă competența Parlamentului de a stabili, în principiu, cuantumul minim al chiriei bunurilor proprietate publică. Se contestă modul în care, prin valorile coeficienților K3 și K4 stabilite pentru instituțiile bugetare locatate, legiuitorul a afectat autonomia locală și administrarea proprietății publice a UAT.

11. Potrivit pct. 1 din anexa nr. 9, cuantumul minim al chiriei anuale pentru folosirea încăperilor și suprafețelor amenajate se calculează după formula:

$$P_{ai} = T_b \times (1 + K_1 + K_2 + K_3) \times K_4 \times S$$

în care P_{ai} este cuantumul chiriei anuale, T_b – tariful de bază pentru chiria anuală a unui metru pătrat de spațiu, K_1 – coeficientul de amplasare, K_2 – coeficientul de amenajare tehnică, K_3 – coeficientul de ramură privind utilizarea încăperii/suprafeței amenajate, K_4 – coeficientul de piață, iar S – suprafața închiriată.

C.2. Efectele hotărârii

12. Declararea neconstituționalității valorilor contestate ar putea crea un vid legislativ în calculul chiriei pentru instituțiile bugetare locatate. Curtea are competența de a stabili efectele în timp ale hotărârii (potrivit Legii nr. 74/2025) și, în practica sa, a stabilit soluții provizorii până la intervenția Parlamentului (a se vedea HCC nr. 5 din 5 martie 2024). Autorii sesizării propun ca soluție provizorie aplicarea valorilor coeficienților K3 și K4 aplicabile instituțiilor respective în anul 2025.

C.3. Cerințele autorilor sesizării

13. În temeiul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, al art. 4 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 74/2025, autorii sesizării solicită Curții Constituționale:

- a) să admită sesizarea și să exercite controlul constituționalității prevederilor indicate la pct. 8;
- b) să declare neconstituționale, în partea în care se aplică bunurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale date în locațiune instituțiilor finanțate de la bugetul de stat, de la bugetul asigurărilor sociale de stat și din fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală: valoarea „0,05” a coeficientului K3 din anexa nr. 9, litera d), poziția 1); valoarea „0,1” a coeficientului K4 din anexa nr. 9, litera e), poziția 1), precum și textul de sub tabelul literei e) referitor la poziția 1); art. 14 alin. (1) din Legea nr. 322/2025, în măsura în care aprobă, prin trimitere la anexa nr. 9, aceste valori;
- c) în subsidiar, să declare prevederile menționate constituționale numai în măsura în care, pentru bunurile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, valoarea de 0,1 a coeficientului K4 reprezintă un prag minim, iar autoritatea publică locală poate stabili, prin înțelegerea părților, un coeficient mai mare;
- d) să stabilească efectele hotărârii în timp și o soluție provizorie până la intervenția Parlamentului, în sensul punctului 12;
- e) să remită Parlamentului o adresă privind necesitatea instituirii unui mecanism de consultare efectivă a autorităților publice locale la adoptarea actelor care afectează veniturile bugetelor locale și administrarea patrimoniului local.

D. Argumentarea incidenței unor drepturi și principii din Constituție

D.1. Art. 109 din Constituție (autonomia locală)

14. Potrivit art. 109 alin. (1) din Constituție, „administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale, ale legalității și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit”. Raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază, potrivit alin. (2), principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune.

15. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că autonomia financiară și administrarea bunurilor locale intră în sfera de protecție a art. 109 din Constituție (HCC nr. 5 din 5 martie 2024). Carta Europeană a Autonomiei Locale, la care Republica Moldova este parte, prevede, la art. 9 alin. (1) și (2), că autoritățile locale au dreptul la resurse financiare proprii adecvate, de care pot dispune în mod liber în limita competențelor lor, iar aceste resurse trebuie să fie proporționale cu responsabilitățile prevăzute de Constituție și de lege.

16. Chiria bunurilor proprietate publică a UAT este un venit propriu al bugetelor locale, rezultat din administrarea patrimoniului local de către autoritățile alese local. Prin stabilirea, de către legiuitorul național, a unor coeficienți ficși și nu minimi de 0,05 (K3) și 0,1 (K4) pentru o categorie definită prin sursa de finanțare a chiriei, chiria minimă pentru aceste spații este redusă la un nivel simbolic (a se vedea pct. 4–5 de mai sus), iar autoritatea locală este lipsită, potrivit sesizării,

de instrumentul prin care putea reflecta în chirie condițiile pieței și caracteristicile zonei. Prin urmare, prevederile contestate constituie o ingerință în autonomia financiară a UAT și în administrarea patrimoniului local.

D.2. Art. 127 din Constituție (ocrotirea proprietății publice a UAT)

17. Potrivit art. 127 din Constituție, statul ocrotește proprietatea (alin. (1)) și garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu contravin intereselor societății (alin. (2)); proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale (alin. (3)). Prin art. 9 și art. 10 alin. (2)–(4) din Legea nr. 523/1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, modul de exercitare a dreptului de proprietate publică a UAT se stabilește de autoritățile administrației publice locale, iar statul garantează pentru exercitarea acestui drept condiții juridice egale cu cele aplicabile oricărei alte forme de proprietate.

18. Locațiunea este una dintre modalitățile de valorificare a bunului, iar chiria este fructul civil al acestuia. Prin urmare, nivelul chiriei bunurilor UAT intră în sfera de protecție a art. 127 din Constituție, coroborat cu art. 109.

D.3. Art. 1 alin. (3) din Constituție (securitatea juridică, calitatea legii)

19. Statul de drept presupune ca legea să fie accesibilă, clară și previzibilă. Această exigență este aplicabilă oricărei norme, inclusiv celor care afectează veniturile proprii ale bugetelor locale și proprietatea publică locală.

E. Argumentarea pretenției încălcări a drepturilor și principiilor garantate de Constituție

E.1. Încălcarea art. 109 din Constituție (autonomia locală, dimensiunea materială)

20. În jurisprudența sa, Curtea verifică, în asemenea cazuri, calitatea legii, existența unui scop legitim și a unei legături raționale cu acesta, existența unor măsuri alternative mai puțin intruzive și existența unui echilibru corect între interesele concurente (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 13 din 30 aprilie 2024 și HCC nr. 16 din 16 iulie 2024).

21. (1) Ingerința este prevăzută de lege: ea rezultă din art. 14 alin. (1) și din anexa nr. 9 la Legea nr. 322/2025, lege organică. Calitatea normei este analizată la E.3.

22. (2) Scop legitim: ingerința urmărește, probabil, un scop legitim – reducerea cheltuielilor instituțiilor finanțate de la bugetele publice.

23. (3) Legătura rațională: economia obținută de bugetul de stat și de celelalte bugete publice nu este una netă la nivelul sectorului public. Ea reprezintă, în mare parte, pierdere echivalentă a bugetelor locale, fără compensare.

24. (4) Existența unor măsuri alternative mai puțin intruzive: existau măsuri mai puțin intruzive, și anume (i) aplicarea coeficienților reduși doar bunurilor proprietate a statului, așa cum legiuitorul a procedat prin art. 14 alin. (2) din aceeași lege, care scutește unele instituții bugetare de chirie doar pentru încăperile închiriate de la alte autorități/instituții bugetare; (ii) păstrarea formulei „nu mai mic de”, utilizată la pozițiile 2)–16), care ar fi lăsat autorității locale posibilitatea de a negocia chiria; (iii) compensarea pierderilor de venituri ale bugetelor locale prin transferuri de la bugetul de stat.

25. (5) Proportionalitatea: măsura contestată nu trece testul necesității și al echilibrului corect. Legiuitorul a reglementat o relație în care una dintre părți (instituțiile finanțate de la bugetul de stat) beneficiază de reducere, iar cealaltă (UAT) suportă pierderea, ceea ce impunea o motivare riguroasă (a se vedea, în privința obligației constituționale de motivare, HCC nr. 15 din 28 aprilie 2021, §§ 41–42; HCC nr. 16 din 3 octombrie 2023, § 50). Efectele concrete ale măsurii sunt descrise la pct. 4–5.

E.2. Încălcarea art. 127 din Constituție (ocrotirea proprietății publice a UAT)

26. Impunerea, prin lege, a unui nivel simbolic al chiriei pentru bunurile UAT, în favoarea instituțiilor finanțate de la bugetul de stat, fără despăgubire și fără o justificare suficientă, afectează conținutul dreptului de proprietate publică a UAT și creează un regim mai puțin favorabil decât cel aplicabil proprietății statului, ceea ce contravine garanției egalității de tratament dintre formele de proprietate publică consfințite de art. 127 din Constituție, coroborat cu art. 109.

E.3. Încălcarea art. 1 alin. (3) din Constituție (securitatea juridică, calitatea legii)

27. Prevederile contestate nu satisfac exigența clarității și previzibilității. Tabelul de la litera e) stabilește pentru poziția 1) o valoare fixă a coeficientului K4 („0,1”), în timp ce la pozițiile 2)–16) utilizează formula „nu mai mic de”. Textul de sub tabel prevede că, pentru poziția 1), K4 „se stabilește prin înțelegerea părților”, dar menționează un prag minim de 0,1 numai „în cazul în care locatorul este o întreprindere de stat sau o societate comercială cu capital integral sau majoritar de stat”.

28. Din acest text nu rezultă dacă, atunci când locatorul este o unitate administrativ-teritorială, valoarea de 0,1 este fixă, minimă sau doar orientativă, nici dacă autoritatea locală poate conveni sau stabili o valoare mai mare. Autoritățile publice locale interpretează și aplică norma în moduri diferite. O normă care afectează veniturile proprii ale bugetelor locale și proprietatea publică locală nu poate lăsa asemenea incertitudine.

E.4. Încălcarea art. 109 din Constituție (dimensiunea procedurală – consultarea autorităților locale)

29. Curtea a reținut că art. 109 din Constituție obligă autoritățile centrale să consulte structurile reprezentative ale autorităților publice locale la adoptarea unei legi care afectează autonomia financiară și administrarea bunurilor locale, iar consultarea trebuie să fie reală și efectivă, nu formală; când nu ține cont de poziția autorităților locale, Parlamentul trebuie să aducă motive suficiente și convingătoare (HCC nr. 5 din 5 martie 2024; HCC nr. 6 din 23 februarie 2021, § 60). Obligația de consultare rezultă și din art. 4 alin. (6) din Carta Europeană a Autonomiei Locale, din art. 3 alin. (5) din Legea nr. 397/2003 privind finanțele publice locale, iar art. 17 alin. (1) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014 impune expertiza financiară a proiectelor de acte normative cu impact financiar.

F. Lista documentelor relevante

- 1) Sesizarea Direcției Generale Economie, Comerț și Turism a Consiliului municipal Chișinău nr. 1-05/2-806.
- 2) Calculul impactului financiar al reducerii coeficienților, prezentat de Direcția Generală Economie, Comerț și Turism a municipiului Chișinău.

Date suplimentare referitoare la obiectul sesizării

30. Prevederile contestate nu au constituit anterior obiect al controlului constituționalității.

31. Autorii sesizării sunt gata să prezinte date și documente suplimentare și consideră utilă solicitarea opiniei Parlamentului, a Guvernului, a Ministerului Finanțelor, a Congresului Autorităților Locale din Moldova și a Primăriei municipiului Chișinău.

G. Declarația și semnătura autorului sesizării

Declarăm pe propria noastră onoare că informațiile prezentate Curții Constituționale sunt veridice.

Data: 21 octombrie 2026

Locul: Chișinău

Deputat în Parlament
Olga Ursu