

## DECIZIE

18 ianuarie 2017

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ  
lărgit al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele ședinței  
Judecători

Valentina Clevadî  
Iulia Sîrcu, Galina Stratulat,  
Dumitru Mardari, Iuliana Oprea

juducând recursul declarat de Societatea cu Răspundere Limitată „Nelimot-Com”, în cauza civilă intentată la cererea de chemare în judecată a Societății cu Răspundere Limitată „Nelimot-Com” împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale și Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Buiucani, mun. Chișinău privind contestarea actului administrativ,  
împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 06 iulie 2016,

### CONSTATĂ :

La 26.05.2015, reclamanta SRL „Nelimot-Com” s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale și Casei Teritoriale de Asigurări Sociale a sectorului Buiucani, mun. Chișinău, solicitând anularea în totalitate a Actului de control adițional nr.153 din 29.04.2015 și a Actului de control nr. 116 din 23.03.2015 ale Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Buiucani.

În motivarea acțiunii, reclamanta a indicat că la 14.09.2013, în baza ordinului de angajare nr. 19c, a fost angajat Șved Vladimir. Ulterior, salariatul Șved Vladimir a prezentat certificatul de concediu medical nr. 1182784 din 29.10.2013 în care este indicat că soția acestuia se află la întreținerea sa, solicitând calcularea indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă.

Menționează că Șved Vladimir a activat până la survenirea riscului asigurat o perioadă mai mică decât o lună calendaristică lucrată integral, și anume în septembrie - 16 zile calendaristice, în octombrie - 29 zile calendaristice, iar baza de calcul și cuantumul indemnizației sunt stabilite potrivit pct. 23 alin. (5) al Regulamentului cu privire la condițiile de stabilire, modul de calcul și de plată a indemnizațiilor pentru incapacitate temporară de muncă și altor prestații de asigurări sociale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 108 din 03.02.2005, potrivit căruia în cazul în care asiguratul a realizat un stagiul de cotizare mai mic de o lună calendaristică, se ia în considerare venitul asigurat din zilele lucrate, care se împarte la numărul zilelor lucrate și se înmulțește cu numărul zilelor lucrătoare pentru o lună (25,4 zile lucrătoare pentru săptămâna de lucru de 6 zile și respectiv, 21,1 zile pentru săptămâna de lucru de 5 zile). Mai menționează că la 23.03.2015 a avut loc un control planificat din partea Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Buiucani, în

urma căruia, prin Actul de control nr. 116 din 23.03.2015, SRL „Nelimot-Com” a fost obligată să achite suma de 12 996,23 lei, plus majorări de întârziere în mărime de 6 602,00 lei, întrucât în viziunea CTAS Buiucani, drept bază de calcul a indemnizației pentru incapacitate temporară de muncă trebuia să fie considerat salariul tarifar.

Invocă reclamanta că la 27.03.2015, în temeiul art. 14 al Legii contenciosului administrativ, a depus cererea prealabilă către Casa Națională de Asigurări Sociale (în continuare CNAS), prin care a solicitat anularea Actului de control al CTAS Buiucani nr. 116 din 23.03.2015 ca fiind neîntemeiat, la care CNAS a expediat către CTAS Buiucani scrisoarea nr. 11-03/04- 3545 din 27.04.2015, prin care a stabilit că drept bază de calcul a indemnizației respective este considerat venitul salariatului realizat în cele 14 zile lucrate ale lunii septembrie, potrivit pct. 23 al Regulamentului sus menționat și constituie 4 997,43 lei, astfel încât CNAS a dispus calcularea indemnizației conform formulei indicate în răspunsul său și emiterea de către CTAS Buiucani a unui Act de control adițional cu modificările de rigoare.

Ulterior, CTAS Buiucani s-a conformat dispozițiilor organului ierarhic superior și a emis Actul de control adițional nr. 153 din 29.04.2015, prin care a stabilit că reclamanta SRL „Nelimot-Com” este obligată să achite suma de 13 007,01 lei, plus majorările de întârziere în mărime de 6 602 lei, sume cu care nu este de acord.

Prin hotărârea Judecătoriai Grigoriopol din 13 aprilie 2016, cererea de chemare în judecată înaintată de SRL „Nelimot-Com” împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale și Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Buiucani, mun. Chișinău privind contestarea actului administrativ a fost respinsă ca neîntemeiată.

Pentru a hotărî astfel, instanța de fond a concluzionat, prin prisma art. 1 alin. (2), 2 și 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000, că actul de control nr. 116 din 23.03.2015 nu constituie act administrativ producător de efecte juridice, acesta fiind act preparatoriu, legalitatea căruia nu poate fi contestată de sine stătător.

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 26.04.2016 și 17.05.2016, SRL „Nelimot-Com” a declarat apel împotriva acesteia, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii Judecătoriai Grigoriopol din 13 aprilie 2016 cu pronunțarea unei hotărâri noi privind admiterea integrală a acțiunii.

În motivarea apelului, apelanta a invocat că aprecierile instanței de fond le consideră tendențioase și lipsite de orice logică, deoarece instanța face apreciere abstractă a noțiunii de act juridic, nefiind luate în calcul prevederile legale, deși Actul de control nr. 116 din 23.03.2015 se încadrează totalmente în noțiunea actului juridic, deoarece emană voința unilaterală a autorității publice, din conținutul căruia rezultă că este emis întru executarea și respectarea legii.

Menționează că potrivit art. 2 al Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 08.06.2012, în temeiul căreia au fost efectuat controlul din 23.03.2015, este stipulat că actul de control constituie un act administrativ care îndeplinește prevederile prezentei legi, întocmit în formă scrisă de către controlor după încheierea procedurii de control.

Reieșind din această prevedere, consideră că Actul de control nr. 116 din 23.03.2015 și Actul de control adițional nr. 153 din 29.04.2015, sunt acte administrative, ale căror legalitate poate fi contestată potrivit prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000.

Mai indică că instanța de fond în hotărârea pronunțată s-a expus doar asupra Actului de control nr. 116 din 23.03.2015 ca nefiind un act administrativ,

nereferindu-se la Actul de control (adițional) nr. 153 din 29.04.2015, a cărui legalitate la fel este contestată de către apelant.

Invocă apelanta că instanța de fond a trecut cu vederea și faptul încălcării de către intimați a dreptului său la examinarea în termen a cererii prealabile, deoarece răspunsul la cererile prealabile ce au fost depuse pe data de 27.03.2015, au parvenit la apelantă abia la data de 28.04.2015, ceea ce contravine prevederilor art. 15 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ. Susține apelanta că prima instanță a făcut referire eronat la prevederile hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 10 din 30.10.2009, deoarece concluziile au fost extrase din context și nu a ținut cont de un șir de prevederi legale, a interpretat eronat prevederile legale, nu s-a expus asupra tuturor cerințelor și aspectelor formulate în cererea de chemare în judecată de către apelant, fapt pentru ce urmează a fi casată integral, ca fiind emisă contrar prevederilor legii și cu încălcarea procedurii stabilite.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 06 iulie 2016, a fost admis apelul declarat de SRL „Nelimat-Com”, casată hotărârea Judecătoriei Grigoriopol din 13 aprilie 2016 și a fost emisă o nouă hotărâre sub formă de încheiere prin care s-a încetat procesul.

În susținerea soluției adoptate, instanța de apel a menționat că, dat fiind că prin actele de control s-au făcut constatări în urma controlului efectuat și s-au calculat doar sumele indicate în acestea, obiectul prezentului litigiu neconstituind o decizie a CNAS referitoare la obiectul controlului finalizat prin actele contestate, concluzionând că actele de control constituie în cazul dat acte preparatorii, ce pot fi contestate în instanță de contencios administrativ concomitent cu decizia autorității publice, deoarece prin aceste acte nu se aplică sancțiuni pecuniare aferente contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale, ci doar se calculează cuantumul acestora și se expune opinia controlorilor de restituire a sumelor indicate la buget. La fel a indicat că în consecință, constată că deși prima instanță corect a ajuns la concluzia că actele de control contestate nu pot constitui obiect de studiu distinct de decizia autorității competente pe marginea concluziilor expuse în actul de control, aceasta eronat a constatat netemeinicia pentru acest motiv a pretențiilor înaintate, deoarece în cazul dat pricina nu urmează a fi judecată în procedură civilă, motiv pentru care prezenta pricină urmează a fi încetată în lipsa unui obiect al litigiului în ordinea contenciosului administrativ.

Nefiind de acord cu decizia instanței de apel, la 10.11.2016, SRL „Nelimat-Com” a contestat-o cu recurs, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei Curții de Apel Chișinău din 06 iulie 2016 și a hotărârii Judecătoriei Grogoriopol din 13 aprilie 2016 și pronunțarea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului, recurenta a invocat neaplicarea legii care trebuia să fie aplicată, aplicarea legii care nu trebuia să fie aplicată, precum și interpretarea în mod eronat a legii.

În speță, recurenta a reiterat că instanța de apel a încercat din nou, pe propriul cont să definească noțiunea de act administrativ.

Potrivit art. 440 alin. (2) CPC, recursul înaintat de SRL „Nelimot-Com” a fost considerat admisibil și transmis spre examinare într-un complet din 5 judecători.

În conformitate cu art. 444 CPC, recursul se examinează fără înștiințarea participanților la proces.

Judecând recursul declarat împotriva deciziei date în instanța de apel și verificând, în limitele invocate în recurs, legalitatea deciziei atacate, Colegiul conchide că recursul declarat urmează să fie admis, pornind de la următoarele.

Conform art. 445 alin (1) lit. c) CPC, instanța, după ce judecă recursul, este în drept să-l admită și să caseze integral decizia instanței de apel și să trimită pricina spre rejudecare în instanța de apel în toate cazurile în care eroarea judiciară nu poate fi corectată de către instanța de recurs.

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că la adoptarea deciziei contestate, nu au fost constatate și elucidate pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea pricinii în fond, situație ce impune rejudecarea cauzei, or, din acest motiv, instanța de recurs este în imposibilitate de a se expune privitor la corectitudinea aplicării normelor de drept material, atunci când fondul a fost cercetat superficial.

În conformitate cu art. 373 alin. (1) și (2) CPC, instanța de apel verifică, în limitele cererii de apel, ale referințelor și obiecțiilor înaintate, legalitatea și temeinicia hotărârii atacate în ceea ce privește constatarea circumstanțelor de fapt și aplicarea legii în primă instanță, precum și verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea pricinii, apreciază probele din dosar și cele prezentate.

Astfel, potrivit materialelor cauzei, Colegiul constată cu certitudine că, la 26.05.2015, reclamanta SRL „Nelimot-Com” s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale și Casei Teritoriale de Asigurări Sociale a sectorului Buiucani, mun. Chișinău, solicitând anularea în totalitate a Actului de control adițional nr.153 din 29.04.2015 și a Actului de control nr. 116 din 23.03.2015 ale Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Buiucani.

Instanța de fond a respins acțiunea reclamantei ca nefondată, din motiv că actul contestat nu constituie act administrativ.

Instanța de apel a casat această soluție și a emis o hotărâre nouă sub formă de încheiere prin care a încetat procesul din aceleași motive.

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră ilegală decizia instanței de apel pornind de la următoarele.

Potrivit prevederilor art. 1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri este în drept să se adreseze instanței de contencios administrativ pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

În sensul art. 2 din legea precitată, *actul administrativ* este definit ca manifestare juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii. Actului administrativ, în sensul prezentei legi, este asimilat contractul administrativ, precum și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.

Conform art. 3 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000, obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț, emise de:

a) autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora în sensul prezentei legi;

- b) subdiviziunile autorităților publice;
- c) funcționarii din structurile specificate la lit.a) și b).

(2) Obiect al acțiunii în contenciosul administrativ poate fi și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

La fel, noțiunea de act administrativ este reglementată atât în art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000, cât și în Rezoluția (77) 31 „Cu privire la protecția individului față de actele autorităților administrative”, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997.

Ținând seama de prevederile menționate, actul administrativ poate fi definit ca fiind un act unilateral, cu caracter normativ sau individual, adoptat sau emis de către o autoritate publică sau de o persoană privată împuternicită prin lege sau printr-un act administrativ, în mod unilateral, în baza și în vederea exercitării legii, pentru nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice de drept administrativ.

Prin urmare, Colegiul reține că pentru a putea aprecia dacă un act contestat constituie obiect al acțiunii în contencios administrativ, urmează a stabili mai multe criterii: emis unilateral, cu caracter normativ sau individual, dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice, adică produce efecte juridice.

În speță, instanța de recurs conchide că, actele contestate de reclamant (Actul de control nr. 116 din 23.03.2015 și Actul de control adițional nr.153 din 29.04.2015 emise de Casa Teritorială de Asigurări Sociale Buiucani), se încadrează sub noțiunea de act administrativ și respectiv constituie obiect al acțiunii în contencios administrativ.

Or, așa cum s-a menționat supra, acestea sunt emise în mod unilateral de o autoritate publică, are caracter individual și cel mai important – produce efecte juridice.

Mai mult, conform art. art. 1 alin (4), 30 din Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, actele emise de CTAS cad sub incidența prezentei legi.

Prin urmare, instanțele ierarhic inferioare eronat au constatat că actele contestate nu constituie act administrativ producător de efecte juridice, acestea fiind acte preparatorii, legalitatea cărora nu poate fi contestată de sine stătător.

În acest sens, instanța de recurs menționează că actele pregătitoare sau operațiunile administrative și tehnico-materiale care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat nu pot constitui de sine stătător obiect al acțiunii în contenciosul administrativ, deoarece nu produc efecte juridice prin ele însele.

Pot fi contestate în instanță de contencios administrativ actele de sancționare, întocmite de organele abilitate, deoarece ele provin de la o autoritate publică și stabilesc pe cale unilaterală o obligație în sarcina unui subiect de drept, parte într-un raport juridic de drept public.

Astfel, distinct de cele constatate de instanțe, Colegiul reține că actele contestate de SRL „Nelimot-Com” produc efecte juridice, deoarece ele stabilesc obligația reclamantei la restituirea sumei și a majorării de întârziere la contul trezorerial (f.d. 15, 21).

Instanța de recurs mai menționează că procesele-verbale și actele (rapoartele) întocmite în baza controlului efectuat constituie acte preparatorii, care pot fi contestate în instanță de contencios administrativ concomitent cu decizia autorității publice, însă, în cazul în care prin aceste acte se aplică sancțiuni pecuniare aferente taxelor și impozitelor, actele menționate pot fi contestate în ordinea contenciosului

administrativ.

Totodată, se reține și faptul că instanța de apel, deși face trimitere asupra faptului că, nesoluționarea în termenul legal al unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege, constituie obiect al acțiunii în contenciosul administrativ, ultima nu se expune asupra acestui aspect, în condițiile în care SRL „Nelimot-Com” a menționat expres în cererea de apel că intimații au admis această încălcare, prin faptul că nu i-au soluționat cererea prealabilă în termenul stabilit de lege.

Toate aceste circumstanțe constituie un aspect determinant în justa soluționare a litigiului, deoarece instanța de apel urma să se expună asupra fondului apelului prin prisma verificării legalității soluției instanței de fond.

În consecință, instanța de recurs conchide că, instanța de apel, care are atribuții de dezvoltare devolutivă a fondului cazului la judecarea apelului, nu a constatat și elucidat toate aceste circumstanțe importante pentru soluționarea pricinii în fond, și, ca urmare, a pronunțat o soluție neîntemeiată.

Astfel, fiind prezente motivele de casare a deciziei, prevăzute de art. 432 CPC, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit va admite recursul declarat, cu restituirea pricinii spre rejudecare în instanța de apel, întru verificarea tuturor circumstanțelor menționate.

La rejudecarea pricinii, instanța urmează să țină cont de omisiunile indicate în prezenta decizie, să verifice toate circumstanțele ce prezintă importanță pentru soluționarea corectă a litigiului, să aprecieze sub toate aspectele, complet și obiectiv, conform exigențelor art. 130 CPC, probele administrate în dosar și, în dependență de situația stabilită, să adopte o hotărâre legală și întemeiată.

Ținând cont de cele indicate, conform art. 445 alin. (1) lit. c) al Codului de procedură civilă, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție,

#### DECIDE:

Se admite recursul declarat de Societatea cu Răspundere Limitată „Nelimot-Com”.

Se casează decizia Curții de Apel Chișinău din 06 iulie 2016, în cauza civilă intentată la cererea de chemare în judecată a Societății cu Răspundere Limitată „Nelimot-Com” împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale și Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Buiucani, mun. Chișinău privind contestarea actului administrativ și cauza se remite la rejudecare în Curtea de Apel Chișinău într-un alt complet.

Decizia nu se supune nici unei căi de atac.

Președintele ședinței

Valentina Clevadi

Judecători

Iulia Sîrcu

Galina Stratulat

Dumitru Mardari

Iuliana Oprea

