

## Î N C H E I E R E

23 septembrie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătoriai

Tamara Chișca-Doneva  
Maria Ghervas  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului declarat de Instituția Publică „Agenția Servicii Publice”,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Mihail Bortnic împotriva Instituției Publice „Agenția Servicii Publice”, persoană terță Casa Națională de Asigurări Sociale privind obligarea calculării și transferării contribuțiilor sociale, obligarea emiterii ordinului de restituire a contribuțiilor individuale de asigurări sociale, repararea prejudiciului moral,

împotriva deciziei din 26 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 25 iunie 2018 Mihail Bortnic, reprezentat de avocatul Viorel Cucu, a înaintat cerere de chemare în judecată împotriva Agenției Servicii Publice, persoană terță Casa Națională de Asigurări Sociale, concretizată ulterior sub aspectul obiectului material, privind obligarea Agenției Servicii Publice de a calcula și transfera la bugetul asigurărilor sociale de stat pentru Mihail Bortnic contribuțiile sociale datorate de angajator pentru perioada anilor 2008 – 2013, în mărime de 24 % pentru anul 2008 și 23 % pentru anii următori, din sumele adjudecate cu titlu de despăgubire (salariu mediu) pentru absența forțată de la muncă, salariu mediu aferent perioadei de nerestabilire în funcție, salariu, compensație pentru concediu de odihnă nefolosit; obligarea Agenției Servicii Publice de a emite ordin cu privire la restituirea sumelor echivalente cu contribuțiile individuale de asigurări sociale, datorate de salariații asigurați, pentru perioada anilor 2008 - 2013, în mărime de 5 % pentru anul 2008 și 6 % pentru anii ulteriori, din sumele adjudecate cu titlu de despăgubire (salariu mediu) pentru absența forțată de la muncă, salariu mediu aferent perioadei de nerestabilire în funcție, compensație pentru concediu de odihnă nefolosit și transferarea acestora la bugetul asigurărilor sociale de stat; repararea prejudiciului moral prin adjudecarea sumei de 20 000 de lei și compensarea cheltuielilor de judecată.

În motivarea acțiunii a indicat că Mihail Bortnic a deținut funcția de șef de Direcție sisteme informaționale în sfera socială a Întreprinderii de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru”, iar în septembrie 2008 a fost concediat din funcția deținută.

Nefiind de acord cu ordinul de concediere, l-a contestat în instanța de judecată, iar prin hotărârea Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău din 22 decembrie 2010, menținută prin decizia Curții Supreme de Justiție din 14 decembrie 2011 a fost restabilit în funcția deținută începând cu data de 19 septembrie 2008, cu încasarea de la Întreprinderea de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” în beneficiul lui Mihail Bortnic a sumei de 171 340 de lei, cu titlu de despăgubire pentru perioada 19 septembrie 2008 – 28 decembrie 2010, de absență forțată de la locul de muncă.

Reieșind din executarea tardivă a hotărârii din 22 decembrie 2010, Judecătoria Râșcani, mun. Chișinău la 23 iunie 2011 a emis încheiere prin care a dispus încasarea din contul Întreprinderii de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” în beneficiul lui Mihail Bortnic a salariului mediu pentru perioada 28 decembrie 2010 – 22 februarie 2011, aferent nerestabilirii în funcție conform hotărârii Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău din 28 decembrie 2010, în sumă de 11532,50 de lei.

A indicat că, la momentul executării hotărârii Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău din 22 decembrie 2010, Întreprinderea de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” nu a transferat la bugetul asigurărilor sociale de stat plățile/contribuțiile sociale.

La 22 februarie 2011, Mihail Bortnic a fost restabilit în funcție, cu implicarea executorului judecătoresc și a activat în cadrul Întreprinderii de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” până la 11 iulie 2011, când a fost concediat în mod repetat. După restabilirea în funcție, Întreprinderea de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” a refuzat plata salariului în volum deplin, iar după concedierea din 11 iulie 2011, nu a achitat compensația pentru concediul de odihnă nefolosit, fapt care l-a determinat să-și apere drepturile prin judecată.

Astfel, prin hotărârea Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău din 27 decembrie 2012, s-a încasat din contul Întreprinderii de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” în beneficiul lui Mihail Bortnic salariul datorat în sumă de 6 215 de lei, precum și compensația pentru concediu de odihnă nefolosit în sumă de 20 313,60 de lei.

Întreprinderea de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” a executat hotărârea judecătorească, însă nu a calculat și nu a transferat la bugetul asigurărilor sociale de stat contribuțiile sociale din sumele adjudecate și achitate.

A invocat că, prin Legile bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anii 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, legiuitorul a stabilit ca angajatorii, plătitorii la bugetul asigurărilor sociale de stat (inclusiv cei finanțați de la bugetul public național), sunt obligați să transfere la bugetul asigurărilor sociale de stat contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii, în mărimea de 23% din mărimea salariilor, recompenselor și a altor plăți cuvenite salariatului (cu excluderea surselor neincluse în baza de calcul a contribuțiilor de asigurări sociale conform legislației în vigoare). Angajatorul este obligat să calculeze și să transfere suma indicată mai sus

la bugetul asigurărilor sociale de stat până la data de 25 a lunii următoare lunii de gestiune.

A susținut că, administrația Întreprinderii de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” achitând în beneficiul lui Mihail Bortnic salariul pentru perioada absenței forțate de la muncă, adjudecat prin actele judecătorești, nu a calculat și nu a transferat la bugetul asigurărilor sociale de stat plățile sociale în mărimea indicată și anume, în mărime de 23 % din sumele achitate în beneficiul lui Mihail Bortnic. Mai mult, după încasarea sumelor bănești cu titlu de salariu datorat și cu titlu de compensația concediului de odihnă nefolosit, administrația Întreprinderii de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” de asemenea nu a calculat și nu a transferat la bugetul asigurărilor sociale de stat plățile sociale în mărime de 23 % din salariul datorat, și din altele sumele achitate în beneficiul lui Mihail Bortnic.

A susținut că, prin necalcularea și netransferarea la bugetul asigurărilor sociale de stat a contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii în mărime de 23 % din sumele adjudecate de către instanțele de judecată, Întreprinderea de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” a încălcat drepturile lui Mihail Bortnic la protecție socială, prevederile Legii privind sistemul public de asigurări sociale, precum și Legilor bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anii 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

La 04 mai 2018 Mihail Bortnic a depus la Agenția Servicii Publice cerere prealabilă prin care a solicitat calcularea și transferarea în bugetul asigurărilor sociale de stat contribuțiile de asigurări sociale din sumele adjudecate în temeiul hotărârilor judecătorești.

Prin scrisoarea din 25 mai 2018, Agenția Servicii Publice a respins cererea prealabilă depusă de Mihail Bortnic motivând că reclamantul urma de sine stătător să efectueze decontări în bugetul asigurărilor sociale de stat.

A subliniat că, Agenția Servicii Publice avea obligația de a calcula și a transfera la bugetul asigurărilor sociale de stat contribuțiile sociale în mărime de 23 % din următoarele sume bănești achitate: 171 340 lei, salariul pentru absența forțată de la muncă, adjudecat prin hotărârea Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău din 28 decembrie 2010, mărimea totală a contribuțiilor sociale fiind egală cu 39 408,20 de lei; 11 532,50 de lei, salariul mediu pentru perioada nerestabilirii în funcție, adjudecat prin încheierea Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău din 23 iunie 2011, mărimea totală a contribuțiilor sociale fiind egală cu 2 652,47 de lei; 6215,00 de lei, salariul datorat și 20 313,60 de lei, compensația pentru concediul de odihnă nefolosit, adjudecate prin hotărârea Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău din 27 decembrie 2012, mărimea totală a contribuțiilor sociale fiind egală cu 6101,57 de lei.

Suplimentar a invocat că, prin refuzul angajatorului de a calcula și transfera la bugetul de stat contribuțiile de asigurări sociale, a fost încălcat dreptul de a beneficia de o pensie decentă.

Prin hotărârea din 25 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, s-a admis parțial cererea de chemare în judecată depusă de Mihail Bortnic împotriva Instituției Publice „Agenția Servicii Publice”, persoană terță Casa Națională de Asigurări Sociale privind obligarea calculării și transferării contribuțiilor sociale, obligarea emiterii ordinului de restituire a contribuțiilor individuale de asigurări sociale, repararea prejudiciului moral.

A fost obligată Agenția Servicii Publice să calculeze și să achite contribuțiile sociale de stat (obligatorii/generale și individuale) la contul personal al reclamantului Mihail Bortnic pentru sumele achitate de: 171 340 de lei (conform hotărârii din data de 28 decembrie 2010 a Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău), de 11 532,50 de lei (conform încheierii din data de 23 iunie 2011 a Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău) și sumelor de 6 215 de lei și 20 313,60 de lei (conform hotărârii din data de 27 decembrie 2012 a Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău) în mărimea corespunzătoare perioadei conform Legii bugetului contribuțiilor sociale de stat pentru anii de referință.

S-a încasat de la Agenția Servicii Publice în beneficiul lui Mihail Bortnic suma de 6000 de lei cu titlu de cheltuieli de asistență juridică, suma de 1500 de lei cu titlu de cheltuieli de acumulare a probelor și suma de 5000 de lei cu titlu de prejudiciu moral, iar în total suma de 12 500 de lei. În rest, cererea a fost respinsă.

Manifestând dezacord cu hotărârea din 25 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, Agenția Servicii Publice a declarat apel, cu respectarea termenului stabilit de lege.

Prin decizia din 26 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău s-a respins cererea de apel declarată de Agenția Servicii Publice.

Pentru a decide astfel instanța de apel a constatat că instanța de fond just a concluzionat asupra temeiniciei cerinței lui cu privire la obligarea Agenției Servicii Publice să calculeze și să achite contribuțiile sociale de stat (obligatorii/generale și individuale) la contul personal al reclamantului pentru sumele achitate de: 171 340 lei (conform hotărârii din data de 28 decembrie 2010 a Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău); de 11 532,50 lei (conform încheierii din data de 23 iunie 2011 a Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău) și sumelor de 6215 lei și 20313,60 lei (conform hotărârii din data de 27 decembrie 2012 a Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău) în mărimea corespunzătoare perioadei conform legii bugetului contribuțiilor sociale de stat pentru anii de referință.

Colegiul a menționat că, sumele adjuocate lui Mihail Bortnic prin acte judecătorești, sunt sume încasate din contul angajatorului cu titlu de salariu restant pentru absența forțată de la muncă/prejudiciu pentru neachitarea salariului în cuantum deplin. Prin urmare, Colegiul a conchis că, angajatorul – Întreprinderea de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” urma să calculeze și să rețină contribuțiile de asigurări sociale din sumele indicate mai sus adjuocate lui Mihail Bortnic așa cum, sumele respective sunt asimilate plăților salariale contributive.

A susținut ca fiind relevantă concluzia primei instanțe, care a statuat că pentru perioada cât Mihail Bortnic a lipsit forțat de la serviciu din vina angajatorului, care l-a eliberat ilegal, sumele achitate nu pot avea altă destinație decât salariu pentru această perioadă indiferent de intitularea/denumirea sumei date or, o altă posibilitate, cu alt titlu să se achite salariatului sume pentru perioada de lipsă forțată de la serviciu, legislația nu stabilește, motive din care, angajatorul avea obligația de a calcula și a reține contribuțiile de asigurări sociale de stat din sumele achitate salariatului.

La fel, Colegiul a constatat că litigiului în prezenta cauză nu-i sunt aplicabile prevederile Codului fiscal or, litigiul respectiv este un litigiu special, căruia îi sunt aplicabile prevederile Legii privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489-XIV din 08.07.1999, care este o lege specială în raport cu Codul fiscal.

Colegiul a considerat ca fiind justă și soluția fondului de respingere a cerinței cu privire la obligarea Agenției Servicii Publice să emită ordin cu privire la restituirea sumelor echivalente cu contribuțiile individuale de asigurări sociale, datorate de salariații asigurați, pentru perioada 2008-2013 în mărime de 5 % pentru anul 2008 și 6 % pentru anii ulterioari, din sumele adjuocate cu titlu de despăgubire (salariul mediu) pentru perioada de absență forțată de la muncă, salariul mediu aferent perioadei de restabilire în funcție, compensație pentru concediu de odihnă nefolosit și transferarea acestora la bugetul asigurărilor sociale de stat. Or, această cerință nu poate fi promovată de intimatul-reclamant în cadrul unui litigiu de contencios administrativ, dar în eventualitate, ar putea constitui temei de depunere de către Agenția Servicii Publice a unei acțiuni cu privire la restituirea sumelor contribuțiilor de asigurări sociale de stat încasate anterior.

Colegiul a stabilit că materialele pricinii denotă că, lui Mihail Bortnic i s-a adus atingere drepturilor personale nepatrimoniale, motiv pentru care a constatat că există indici a unui disconfort moral, o neliniște, rezultată din antrenarea în acte și acțiuni contrare legii. Ca efect, Mihail Bortnic a suportat o daună morală, existând o legătură causală dintre faptă și efectul acesteia, din care considerente instanța de fond întemeiată a adjuocat intimatului-reclamant suma de 5000 lei.

Este întemeiată și soluția instanței de fond în partea ce ține de încasarea sumei de 1500 de lei cu titlu de cheltuieli de acumulare a probelor, în acest sens, la dosar fiind administrate înscrisuri care confirmă achitarea de către intimatul-reclamant a sumei respective.

Colegiul a conchis că instanța de fond întemeiată a încasat din contul Agenției Servicii Publice în beneficiul lui Mihail Bortnic suma de 6000 de lei cu titlu de cheltuieli de asistență juridică, quantum pe care Colegiul la apreciat ca fiind real, necesar și rezonabil.

La 19 martie 2020 Instituția Publică „Agenția Servicii Publice”, a depus recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând casarea deciziei din 26 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 25 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani cu pronunțarea unei decizii noi prin care să fie respinsă acțiunea.

În motivarea recursului a indicat că, concluzia instanței de judecată este bazată pe interpretarea eronată a prevederilor legale referitoare la procedura de calculare și transferare a contribuțiilor sociale în urma executării hotărârilor instanțelor de judecată, unde nu este dispus astfel de reținere, precum și abordarea eronată a legislației și confundarea acestora atunci când executarea acestor hotărâri a avut loc prin intermediul executorului judecătoresc.

A menționat că atât instanța de fond, cât și instanța de apel au ignorat argumentul recurentului că în dispozitivul actelor judecătorești, instanța de judecată nu s-a expus asupra obligativității reținerii și achitării cărorva sume la bugetul de stat, pe când Agenția Servicii Publice a avut precedente judiciare în care instanța a dispus expres încasarea din contul pîrîtului Agenției Servicii Publice/ÎS „CRIS Registru” obligarea transferării impozitelor la bugetul de stat, fondul asigurărilor sociale etc.

A invocat că la emiterea hotărârii, instanțele de judecată nu au analizat multilateral atât argumentele Agenției Servicii Publice, cât și argumentele intervenientului accesoriu Casa Națională de Asigurări Sociale, în competența căruia și constă stabilirea prestațiilor sociale de stat.

A susținut că în cadrul Agenției Servicii Publice au mai fost precedente judiciare ce au avut ca obiect încasarea pentru absența nemotivată de la serviciu, însă în dispozitivul hotărârilor, deciziilor se menționa detaliat faptul reținerii impozitelor.

A indicat că în cazul executării benevole, în baza unei cereri depuse de Mihail Bortnic și cu acordul acestuia, întreprinderea era în drept să calculeze și să transfere la bugetul asigurărilor sociale de stat contribuțiile individuale de asigurări sociale de stat obligatorii, or în caz contrar, neexecutarea documentului executoriu în cadrul procedurii de executare, în cuantumul sumei prevăzute în titlurile executorii, executorul judecătoresc Roman Talmaci urma să invoce executarea parțială a documentului executoriu cu dreptul de sancționare a directorului întreprinderii ca persoană cu funcții de răspundere pentru neexecutarea hotărârii judecătorești.

Prevederile legale la care a făcut referire Mihail Bortnic, atât în cererea de chemare în judecată, cât și în cererea de completare și referința depusă pe marginea apelului, nu se referă la situația persoanelor restabilite în urma unei decizii de judecată, unde este menționată noțiunea de despăgubire, care nu se impozitează potrivit Codului fiscal și mai mult ca atât în cazul când se solicită din partea persoanei restabilite executarea hotărârii/deciziei prin intermediul executorului judecătoresc.

La 05 iunie 2020 Mihai Bortnic, reprezentat de avocatul Gheorghina Drumea a depus referință prin care a solicitat declararea recursului depus de Instituția Publică „Agenția Servicii Publice” ca fiind inadmisibil, întrucât este neîntemeiat.

Conform art. 245 din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Decizia Curții de Apel Chișinău a fost emisă la 26 februarie 2020, fiind recepționată de către recurent conform avizului de recepție la 14 mai 2020 (f.d.245, vol.I), Astfel, recursul depus la 19 martie 2020, de către Instituția Publică „Agenția Servicii Publice”, este în termen.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil din următoarele motive.

Prin prisma art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art. 246 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de

Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245, alin.(2) din Codul administrativ.

În context, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise (Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230). Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45).

Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea *Helmerts c. Suediei* 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către recurentă este inadmisibilă.

În conformitate cu art. art. 230, 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e :

Recursul depus de Instituția Publică „Agenția Servicii Publice”, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Victor Burduh