

## Î N C H E I E R E

30 septembrie 2020

mun.Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Maria Ghervas  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Casa Națională de Asigurări Sociale,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Musteață Andrei împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale, intervenient accesoriu Ministerul Afacerilor Interne cu privire la anularea actului administrativ și obligarea emiterii actului administrativ

împotriva deciziei din 17 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău,

#### c o n s t a t ă :

La 12 octombrie 2018 Musteață Andrei a depus cerere de chemare în judecată împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS), intervenient accesoriu Ministerul Afacerilor Interne, cu privire la anularea actului administrativ și obligarea emiterii actului administrativ.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că prin ordinul nr. 8 EF din 15 ianuarie 2001 a fost numit în funcția de polițist al Izolatorului de detenție provizorie a CPS Căușeni al IPJ Tighina, unde a activat pînă la 28 iulie 2003. Prin ordinul nr. 19 EF din 01 februarie 2005 a fost numit polițist șofer al Izolatorului de detenție provizorie al Comisariatului de Poliție Căușeni, unde a activat pînă la 06 martie 2013.

La 01 aprilie 2013 a întrunit condițiile de pensionare pentru vechime în muncă și a fost trecut în rezerva forțelor armate. Perioada serviciului în cadrul izolatorului a fost calculat o lună vechime în muncă pentru o lună de serviciu, pe cînd conform pct. 7 lit. g) și pct. 8 lit. d) a Hotărîrii Guvernului nr. 78 din 21.02.1994 „Cu privire la modul de calculare a vechimii în muncă stabilite și plată a pensiilor și indemnizațiilor militarilor, persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, colaboratorilor CNA și sistemului penitenciar”, urma să fie calculate două luni vechime în muncă, pentru o lună de serviciu.

A susținut reclamantul că la 22 august 2018 a depus cerere prealabilă, iar la 25 septembrie 2018 a primit un răspuns negativ la cerere.

A solicitat reclamantul recalcularea vechimii în muncă cu avantaje pentru perioada efectuării serviciului în cadrul Izolatorului de detenție provizorie a Inspectoratului de Poliție Căușeni al Inspectoratului General de Poliție al Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, calculând două luni vechime în muncă pentru o lună de serviciu, cu recalcularea pensiei și anume de la 15 ianuarie 2001 pînă la 28 iulie 2003 și, de la 01 februarie 2005 pînă la 06 martie 2013.

Ulterior, reclamantul a depus cerere de concretizare a acțiunii, prin care a solicitat anularea deciziei de refuz nr. 5 din 20 septembrie 2018 emisă de Casa Teritorială de Asigurări Sociale Căușeni și obligarea CNAS de a recalcula vechimea în muncă cu avantaje pentru perioada efectuării serviciului în cadrul Izolatorului de detenție provizorie a Inspectoratului de Poliție Căușeni al Inspectoratului General de Poliție al Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, calculând două luni vechime în muncă pentru o lună de serviciu cu recalcularea pensiei și anume de la 15 ianuarie 2001 pînă la 28 iulie 2003 și, de la 01 februarie 2005 pînă la 06 martie 2013.

Prin hotărârea din 13 februarie 2020 a Judecătorei Căușeni, sediul Central, a fost admisă cererea de chemare în judecată înaintată de Musteață Andrei împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale, intervenient accesoriu Ministerul Afacerilor Interne cu privire la anularea actului administrativ și obligarea emiterii actului administrativ.

S-a anulat decizia de refuz nr. 5 din 20 septembrie 2018 emisă de către Casa Teritorială Asigurări Sociale Căușeni la cererea lui Musteață Andrei din 22 august 2018.

S-a obligat Casa Națională de Asigurări Sociale să recalculeze vechimea în muncă cu avantaje a lui Musteață Andrei pentru perioada efectuării serviciului în cadrul Izolatorului de Detenție Provizorie a Inspectoratului de Poliție Căușeni al Inspectoratului General de Poliție al Ministerului Afacerilor Interne, calculând două luni vechime în muncă pentru o lună de serviciu, cu recalcularea pensiei și anume pentru perioada de la 15 ianuarie 2001 pînă la 28 iulie 2003 și, pentru perioada de la 01 februarie 2005 pînă la 06 martie 2013.

Prin decizia din 17 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea de apel depusă de Casa Națională de Asigurări Sociale și a fost menținută hotărârea din 13 februarie 2020 a Judecătorei Căușeni, sediul Central.

În motivarea deciziei instanța de apel a reținut că prima instanță, examinând cauza, a ajuns la o concluzie justă și întemeiată că refuzul emis de Casa Națională de Asigurări Sociale este neîntemeiat, deoarece conform datelor prezentate de reclamant acestuia i-a fost calculată eronat vechimea în muncă, când a activat în izolatorul de detenție provizorie, aceasta a fost calculată cu o lună vechime în muncă egală cu o lună de serviciu, dar conform prevederilor legale vechimea în muncă pentru acest gen de funcții, se calculează 2 luni vechime în muncă, pentru o lună de serviciu.

A menționat Curtea de Apel Chișinău că contrar argumentelor invocate de către apelant/recurent, reclamantul când a depus cerere Casei Naționale de Asigurări Sociale prin care a solicitat recalcularea pensiei pentru vechime în muncă, întrunea toate condițiile stipulate la art.13 din Legea nr.1544 din 23 iunie 1993, însă Casa Națională de Asigurări Sociale neîntemeiat i-a refuzat în recalcularea pensiei.

La 15 iulie 2020 Casa Națională de Asigurări Sociale a depus recurs împotriva deciziei din 17 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și pronunțarea unei hotărâri noi de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului recurentul a invocat că conform art.48 al Legii asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne nr. 1544/1993, pensiile militarilor în termen, ale militarilor care au îndeplinit serviciul prin contract, ale persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și sistemului penitenciar, ale ofițerilor de protecție și colaboratorilor organelor securității statului, Centrului Național Anticorupție și ale membrilor familiilor acestora se stabilesc de către Casa Națională de Asigurări Sociale, în modul stabilit de Guvern.

Conform Hotărârii de Guvern nr. 1427/2016 cu privire la preluarea atribuțiilor de plată a pensiilor și prestațiilor sociale militarilor care au îndeplinit serviciul prin contract, persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, sistemul penitenciar, ofițerilor de protecție și colaboratorilor organelor securității statului și Centrului Național Anticorupție, Casa Națională de Asigurări Sociale efectuează plata pensiilor și prestațiilor sociale începând cu 01 ianuarie 2017, în mărimile stabilite de instituțiile de forță. Potrivit hotărârii nominalizate, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Apărării, Departamentul Instituțiilor Penitenciare, Serviciul de Protecție și Pază de Stat au prezentat Casei Naționale de Asigurări Sociale listele beneficiarilor de pensii și prestații sociale, în format electronic, în mărimile stabilite pînă la 31 decembrie 2016.

A menționat recurentul că alegațiile intimatului nu sunt aplicabile prezentei cauze deoarece nu a activat în vreo funcție din cadrul sistemului penitenciar. Calcularea vechimii în muncă a intimatului cu înlesniri - două luni vechime în muncă pentru o lună de serviciu pentru perioadele de activitate a fost efectuată în temeiul Ordinului nr.96/2018, emis de către Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. În contextul dat CNAS remarcă faptul că Ordinul nr.96/2018 emis de către Ministerul Afacerilor Interne, nu poate produce efecte juridice deoarece contravine actelor normative în vigoare. Actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și autorităților publice autonome sunt emise sau aprobate numai în temeiul și pentru executarea legilor și a hotărârilor Guvernului. Actele normative respective se limitează strict la cadrul stabilit de actele normative de nivel superior pentru executarea cărora se emit sau se aprobă și nu pot contravine prevederilor actelor respective.

Astfel, prevederile actelor normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și autorităților publice autonome se aplică numai în partea în care nu depășesc cadrul stabilit de actul normativ de nivel superior pentru executarea căruia a fost emis și nu contravin prevederilor actelor respective. Prin urmare, Ordinul nr.96/2018 emis de MAI în conformitate cu prevederile pct.7 lit.g) și pct.8 lit.d) din Hotărîrea Guvernului nr.78/1994, depășește prevederile actului normativ în temeiul căruia a fost emis.

A mai specificat recurentul că Ordinul nr.96/2018 emis de către Ministerul Afacerilor Interne, nu poate produce efecte juridice, respectiv nu are vreo valoare juridică, fiind nul în partea în care vechimea în muncă a intimatului a fost calculată cu înlesniri.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ, reține că prin Legea nr.116 din data de 19 iulie 2018, a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova, iar în condițiile art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prezentul cod intră în vigoare la 01 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 244 alin.(1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) Cod 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.

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.

La caz, Curtea de Apel Chișinău, a pronunțat decizia contestată, în lipsa recurentului, la data de 17 iunie 2020. Decizia Curții de Apel Chișinău a fost expediată participanților la proces și recepționată de către Casa Națională de Asigurări Sociale la data de 10 iulie 2020 (f.d 119).

Astfel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că CNAS s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul la 15 iulie 2020, în termenul prevăzut de art. 245 Cod administrativ.

La 23 iulie 2020 în adresa Ministerului Afacerilor Interne și a lui Mustăță Andrei, a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

La 04 septembrie 2020 reprezentantul Ministerului Afacerilor Interne, a depus referință la cererea de recurs depusă de CNAS și a solicitat declararea recursului ca fiind inadmisibil.

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 le consideră inadmisibile 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 nedevelopat 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 Helmers 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 Casa Națională de Asigurări Sociale, este inadmisibil.

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 Casa Națională de Asigurări Sociale, se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Victor Burduh