

ÎNCHEIERE

25 noiembrie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca- Doneva
Victor Burduh
Maria Ghervas

examinând admisibilitatea recursului declarat de către Casa Națională de Asigurări Sociale,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de către Lidia Bulgac împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale cu privire la recunoașterea ilegalității refuzului, obligarea recalculării pensiei,

împotriva deciziei din data de 13 februarie 2020 a Curții de Apel Cahul, prin care s-a respins cererea de apel declarată de către Casa Națională de Asigurări Sociale, s-a menținut hotărârea din data de 04 iunie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

constată:

La 18 ianuarie 2019 Lidia Bulgac a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale, prin care a solicitat obligarea recalculării și achitării pensiei de judecător pentru perioada de la 04 aprilie 2015 până la depunerea cererii de chemare în judecată, cât și pe viitor, ținându-se cont de mărimea salariului lunar al judecătorului în exercițiu.

În motivarea cererii de chemare în judecată Lidia Bulgac a indicat că activează în funcția de judecător la Curtea de Apel Chișinău, iar începând cu 09 februarie 2007, beneficiază de pensie în baza Legii nr.544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, cuantumul pensiei fiind stabilit în mărime de 80 % din salariul de funcție al judecătorului Curții de Apel.

Asigurarea cu pensii a judecătorilor este reglementată prin acte juridice speciale, unitare și obligatorii, și anume: Legea nr.544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului și Legea nr.156 din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat.

Reclamanta a susținut că reglementarea juridică a asigurării cu pensii a judecătorilor se face exclusiv prin legile menționate, dar nu prin alte legi. Legile menționate supra nu prevăd reducerea cuantumul pensiei stabilite judecătorilor. Careva restricții în acest sens nu se regăsesc nici în tratatele internaționale în domeniul dat, la care Republica Moldova este parte.

Modul de calculare a pensiei unui judecător care beneficiază de acest drept, a fost reglementat de art.32 din Legea cu privire la statutul judecătorului și art. 46¹ din Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat.

Mai mult, prin hotărârea Curții Constituționale nr.27 din 20 decembrie 2011, art. 46¹ din Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat, cât și art.32 din Legea cu privire la statutul judecătorului au fost declarate neconstituționale. Drept urmare, prin Legea nr.60 din 04 aprilie 2014, au fost abrogate art. 46¹ din Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat și art.32 din Legea cu privire la statutul judecătorului.

Prin Legea nr.60 din 04 aprilie 2014 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, alin. (1) art.32 din Legea cu privire la statutul judecătorului are următorul cuprins: judecătorul care a atins vârsta de 50 de ani și are o vechime în muncă de cel puțin 20 de ani, dintre care cel puțin 12 ani și 6 luni a activat în funcția de judecător, are dreptul la pensie pentru vechime în muncă în proporție de 55% din salariul mediu lunar, iar pentru fiecare an complet de muncă peste vechimea de 20 de ani - de 3%, dar în total nu mai mult de 80% din salariul mediu lunar. Pensia judecătorului se recalculează ținându-se cont de mărimea salariului lunar al judecătorului în exercițiu. Astfel, dispoziția art.32 din Legea cu privire la statutul judecătorului statuează clar că pensia judecătorului se recalculează ținându-se cont de mărimea salariului lunar al judecătorului în exercițiu, fără careva limitări și fără ca legislatorul să facă diferență între judecătorii aflați în funcție și cei demisionați.

Lidia Bulgac a susținut că la adoptarea legii menționate legislatorul s-a ghidat de Hotărârea Curții Constituționale nr.4 din 27 ianuarie 2000, prin care s-a statuat că la adoptarea unor legi noi și a altor acte juridice este inadmisibil de a diminua protecția juridică a statutului judecătorului, consfințit în Legea cu privire la statutul judecătorului, întru respectarea principiului respectării drepturilor dobândite anterior în mod licit. Totodată, Hotărârea Curții Constituționale nr.27 din 20 noiembrie 2011 statuează că un drept social poate fi obiectul protecției constituționale garantate de art.46 din Constituție și respectiv, art.1 din Protocolul nr 1 la Convenția Europeană, numai în cazul când dreptul social respectiv este dobândit și are valoare economică.

Prin urmare, în temeiul cadrului legal vizat supra, recalcularea pensiei care i-a fost deja stabilită urmează a fi efectuată din cuantumul dreptului patrimonial dobândit, și anume ținându-se cont de mărimea salariului lunar al judecătorului Curții de Apel, aflat în exercițiu fără careva limitări.

Reclamanta a menționat că prin prisma alin. (3,) art. 4 din Legea nr. 328 din 23 decembrie 2013 privind salarizarea judecătorilor aceasta dispune de salariul de funcție al judecătorului din cadrul curții de apel în cuantum de 4,3 salarii medii pe economie, ori are o vechime în muncă de judecător mai mare de 25 de ani. Totodată, potrivit art. 10 din Legea enunțată supra prevederile art.4 se pun în aplicare după cum urmează: a) de la 1 ianuarie 2014, salariile de funcție ale judecătorilor vor fi plătite în cuantum de 80% din salariile de funcție prevăzute la articolul 4; b) de la 1 aprilie 2015, salariile de funcție ale judecătorilor vor fi plătite în cuantum de 90% din salariile de funcție prevăzute la articolul 4; c) de la 1 aprilie 2016 salariile de funcție ale judecătorilor vor fi plătite în cuantum deplin conform articolului 4.

Prin Hotărârea Guvernului nr.974 din 04 decembrie 2014 a fost aprobat cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2015, în mărime de 4 500 lei, pentru utilizare în modul stabilit de legislație, iar prin Hotărârea Guvernului nr.879 din 23 decembrie 2015 a fost aprobat cuantumul salariului mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2016, în mărime de 5 050 lei, pentru utilizare în modul stabilit de legislație.

Lidia Bulgac a menționat că prin prisma prevederilor art.32 din Legea cu privire la statutul judecătorului, pensia judecătorului se recalculează ținându-se cont de

mărimea salariului lunar al judecătorului în exercițiu, fără careva limitări, coroborat cu alin. (3), art. 4 din Legea nr.328 din 23 decembrie 2013 privind salarizarea judecătorilor, începând cu 01 aprilie 2016, pensia acestuia constituie 80% din salariul de funcție al judecătorului în exercițiu, însă, i se calculează și achită lunar pensia în cuantum mai mic, adică în cel de până la 01 aprilie 2015.

În opinia reclamantei prevederile care se conțin în art. III din Legea nr.60 din 04 aprilie 2014 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, potrivit cărora judecătorii care beneficiază de plata pensiei, dar continuă să activeze în funcția de judecător vor primi pensie în mărimea stabilită până la data intrării în vigoare a prezentei legi, urmează a fi aplicate în coroborare cu prevederile art. 32 din Legea cu privire la statutul judecătorului, care a fost modificat prin Legea nr.60 din 04 aprilie 2014 și care are următorul cuprins: „pensia judecătorului se recalculează ținându-se cont de mărimea salariului lunar al judecătorului în exercițiu”. Mai mult, art. III din Legea nr.60 din 04 aprilie 2014 nu se referă la Legea cu privire la statutul judecătorilor, legislatorul, omițând să indice care lege a fost modificată prin această normă.

Lidia Bulgac a menționat că în perioada 01 aprilie 2015 până la depunerea cererii de chemare în judecată urma să i se calculeze și achite pensia în cuantum de 80% din salariul de funcție prevăzut la art. 4 din Legea nr. 328 din 23 decembrie 2013, însă, de fapt, pensia i se achită în cuantum mai mic.

Pornind de la principiul de bază consfințit de Curtea Constituțională în hotărârile adoptate pe acest subiect, potrivit cărora asigurarea cu pensii a judecătorilor este reglementată prin acte juridice speciale, unitare și obligatorii și anume Legea cu privire la statutul judecătorului și Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat pensiile judecătorilor, reclamanta consideră că art. III din Legea nr.60 din 04 aprilie 2014 nu poate fi aplicat separat. Or, tratarea în alt mod a prevederilor legale în baza cărora judecătorii aflați în funcție au dreptul de a primi pensia în raport cu salariului lunar al judecătorului în exercițiu, contravine nu numai Constituției Republicii Moldova, dar și tratatelor internaționale care vizează acest domeniu și la care Republica Moldova este parte.

Mai mult, diminuarea cuantumului pensiei calculate, precum și restricțiile la plata pensiilor stabilite judecătorilor în modul prevăzut în lege, contravin art. 6, art. 16, art. 43, art. 47, art. 54 și art. 116 din Constituție, principiilor fundamentale despre independentă organelor judiciare, consfințite în rezoluțiile Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite nr.40 din 29 noiembrie 1985 și nr.146 din 13 decembrie 1985, precum și în Carta Europeană cu privire la statutul judecătorului, potrivit căreia cuantumul pensiei judecătorului trebuie să fie, cât de apropiat posibil de nivelul ultimei sale remunerări.

Astfel, în scopul soluționării acestui litigiu pe cale extrajudiciară la 06 decembrie 2018 s-a adresat Casei Naționale de Asigurări Sociale cu o cerere prealabilă, la care, în termenul prevăzut de lege, nu a primit nici un răspuns.

Prin hotărârea din data de 04 iunie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani s-a admis cererea de chemare în judecată, s-a obligat Casa Națională de Asigurări Sociale de a efectua recalcularea cuantumului pensiei Lidiei Bulgac, începând cu 01 aprilie 2015 și pe viitor, ținându-se cont de mărimea salariului lunar al judecătorului în exercițiu. (f.d. 31, 36-44)

Curtea de Apel Cahul prin decizia din data de 13 februarie 2020 a respins cererea de apel declarată de către Casa Națională de Asigurări Sociale, a menținut hotărârea din data de 04 iunie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani. (f.d. 112,113-123)

Pentru a decide astfel, instanțele de judecată au reținut că potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr. 27 din 20 noiembrie 2011, un drept social poate fi obiectul protecției constituționale garantate de art. 46 din Constituție și respectiv, art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană, numai în cazul când dreptul social respectiv este dobândit și are valoare economică. La caz, Lidia Bulgac, începând cu data de 09 februarie 2007 beneficiază de pensie în baza Legii nr.544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, cuantumul pensiei fiind stabilit în mărime de 80% din salariul de funcție al judecătorului Curții de Apel. Totodată, din anul 2007 aceasta primește pensia în mărime de 80% din salariul de funcție de judecător al Curții de Apel Chișinău stabilită în temeiul art. 32 din Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului în redacția de la acel moment, care prin Legea nr. 328 din 23 decembrie 2013 cu privire la salarizarea judecătorilor și procurorilor, a fost recalculată.

Astfel, instanțele de judecată în baza normelor de drept ce reglementează raportul juridic și ținut cont de considerentele Hotărârilor nr. 4 din 27 ianuarie 2000 și nr. 25 din 27 iulie 2017 a Curții Constituționale, au concluzionat că cererea de chemare în judecată depusă de către Lidia Bulgac este întemeiată, deoarece Casa Națională de Asigurări Sociale nu a îndeplinit benevol obligația impusă prin lege și nu a recalculat pensia Lidiei Bulgac, lipsind-o pe ultima de dreptul dobândit licit de recalculare a pensiei, stabilindu-i mărimea pensiei cu aplicarea mecanismului general de indexare a acesteia la 01 aprilie a fiecărui an.

Mai mult, Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 4 din 27 ianuarie 2000 privind controlul constituționalității unor prevederi din legile care reglementează asigurarea cu pensii a judecătorilor, procurorilor, anchetatorilor Procuraturii, funcționarilor publici, a decis că: „stipulările legii privind stabilirea unor garanții materiale ale independenței procurorilor, judecătorilor trebuie să corespundă înaltului statut de persoane cu demnitate publică”. Iar, „dreptul cetățeanului la asigurarea cu pensie se află în dependență directă de caracterul activității social-utile prestate. Pensiile pentru vechime în muncă ale judecătorilor, procurorilor (...) au fost obținute prin munca prestată de aceștia, prin exercitarea unor funcții speciale, de importanță majoră pentru societate”.

De asemenea, instanțele de judecată au menționat că modificările operate ulterior în actele legislative, care reglementează modul de calculare a pensiilor au efect doar pentru persoanele, care vor beneficia de pensii după punerea în aplicare a modificărilor respective, aceste modificări neavând efect retroactiv, potrivit regulilor generale de acțiune a legii în timp. Or, dreptul constituit în baza unor legi anterioare nu poate fi atins de cel născut sub imperiul unei legi posterioare.

Prin urmare, pensia judecătorului urmează a fi recalculată, ținându-se cont de mărimea salariului judecătorului în exercițiu de vechimea în muncă și de indexarea salariului. În același timp, în cazul în care cuantumul unui drept salarial (sau unei pensii stabilite) este redus sau anulat, această măsură poate constitui o ingerință în exercitarea dreptului de proprietate, care trebuie să fie justificată (a se vedea *mutatis mutandis* Rasmussen v. Polonia, hotărârea din 28 aprilie 2009, § 71). Or, o condiție esențială pentru ca ingerința să fie considerată drept compatibilă cu art. 1 din Protocolul nr. 1 este faptul că aceasta trebuie să fie prevăzută de lege și să servească unui interes public legitim. La fel, fiind necesar să existe un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit prin orice măsură de natură a priva o persoană de proprietatea sa (*James și alții v. Regatul Unit*, hotărârea din 21 februarie 1986).

Echilibrul cerut nu va fi realizat în cazul în care persoanei în cauză îi revine suportarea unei sarcini individuale excesive (Maggio și alții v. Italia, § 57).

Împotriva deciziei instanței de apel Casa Națională de Asigurări Sociale a depus recurs, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel cu emiterea unei noi hotărâri.

În motivarea recursului Casa Națională de Asigurări Sociale a indicat că instanța de apel nu a analizat multilateral actele normative și legislația în vigoare ce reglementează astfel de litigii, precum și nu au fost dovedite circumstanțele considerate de prima instanță și instanța de apel ca fiind stabilite.

Conform documentelor din dosarul de pensionare, s-a constatat, că începând cu 10 februarie 2007 intimata beneficiază de pensie pentru vechime în muncă ca judecător, stabilită conform prevederilor art. 32 al Legii nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, calculată în mărime de 80% din salariul de funcție a judecătorului Curții de Apel.

La 16 mai 2014 a intrat în vigoare Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 60 din 04 aprilie 2014 prin care a fost modificată și completată Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului.

Astfel, prin Legea nr. 60 din 04 aprilie 2014 au fost modificate, reglementările legale ce prevăd asigurarea cu pensie judecătorilor (acelor aflați în demisie, cât și acelor ce se află în exercițiu funcției).

Casa Națională de Asigurări Sociale a susținut că odată ce au fost abrogate prevederile art. 32 din Legea nr. 544/1995, ce admiteau recalcularea pensiei judecătorului ținându-se cont de mărimea salariului lunar al judecătorului în exercițiu sau modificării/creșterii salariului odată cu numirea acestuia în altă funcție superioară celei deținute, pensia judecătorilor care se află în exercițiul funcției nu mai are fundamentare legală de a fi recalculată odată cu majorarea salariului. Dreptul la recalcularea pensiei fiind rezervat doar judecătorilor demisionați și judecătorilor eliberați din funcție în legătură cu atingerea plafonului de vârstă.

În conformitate cu art. 245 din Codul administrativ recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 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 instanței de apel a fost pronunțată la 13 februarie 2020, în lipsa participanților la proces, fiind notificată Casei Naționale de Asigurări Sociale la 27 februarie 2020, fapt confirmat prin avizul de recepție DS3909100151AS. (f.d. 131)

Casa Națională de Asigurări Sociale în conformitate cu prevederile art. 245 din Codul administrativ a depus la Curtea de Apel Cahul recurs motivat la 20 martie 2020, 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 drept 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 jurisprudential, 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 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 menționează 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 consecutivitate, 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 implicite 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 inadmisibilă.

Conform art. 230 și art. 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

dispune:

Recursul, înaintat de către Casa Națională de Asigurări Sociale, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca- Doneva

judecătorii

Victor Burduh

Maria Ghervas