

Dosarul nr.3ra-227/2021

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (O. Țurcan)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru)

## ÎNCHEIERE

31 martie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Nicolae Craiu  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului declarat de Casa Națională de Asigurări Sociale,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Elena Mihailenco împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale privind contestarea actului administrativ individual defavorabil, obligarea de a recalcula și achita pensia, împotriva deciziei din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 25 octombrie 2019, Elena Mihailenco a depus cerere de chemare în judecată împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale, cu privire la anularea deciziei nr. M-2069/19 din 27.09.2019, obligarea să recalculeze și să achite mărimea pensiei acordate pentru vechime în muncă din salariu mediu lunar achitat șefului Secției în Procuratura Generală în legătură cu majorarea salariului procurorului, începând cu 05.04.2013, după creșterea salariului, conform art. 60 din Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25.12.2016, cu recalcularea pensiei pentru vechime în muncă de peste 33 ani, ținându-se cont de majorarea generală a salariului procurorului în funcție și începând cu 01 august 2016, după creșterea salariului, conform art. 60 din Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25.12.2016, cu recalcularea pensiei pentru vechimea în muncă de peste 33 ani, ținându-se cont de majorarea generală a salariului procurorului în funcție și fiecare dată a majorării salariului procurorului exercițiu în funcție de șef de secție a Procuraturii generale pe viitor.

În motivarea acțiunii Elena Mihailenco a indicat că, în perioada 18.07.1977-21.10.2010 a activat în organele Procuraturii în funcții de procuror, procuror superior, șef-adjunct de secție și șeful secției în Procuratura Generală, având o vechime în muncă de 33 ani.

Începând cu 16 iulie 2004, la atingerea vârstei de 50 ani, în conformitate cu Legea cu privire la Procuratură nr. 118-XV din 14.03.2003, în vigoare la acel moment, i-a fost stabilită pensia pentru vechime în muncă, în mărime de 80% din salariu mediu lunar potrivit funcției deținute, pe care o primea regulat, cu respectarea obligatorie a principiului recalculării pensiei, la fiecare majorare ordinară a salariului lunar al procurorului în exercițiu.

În corespundere cu art. 34 alin. (6) din Legea nr. 118 din 14.03.2003 cu privire la Procuratură, procurorii pensionați beneficiau de recalcularea pensiei, în dependență de majorarea salariului procurorului în exercițiu, începând cu luna următoare celei în care s-a majorat salariu, indiferent de faptul dacă pensionarul lucrează sau nu în organele Procuraturii.

Astfel, odată cu majorarea salariului procurorului în exercițiu în baza Legii nr. 355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul buget, din data de 01.01.2006 și din 01.01.2008, pensia pentru vechime în muncă i-a fost recalculată în mărime de 80% din salariu mediu al procurorului în exercițiu, anume din funcția de șef de secție a Procuraturii Generale, cu includerea ulterior a suplimentului pentru accesul la secretul de stat. Totodată, recalcularea pensiei, în dependență de majorarea salariului procurorului în exercițiu, începând cu luna următoare celei în care s-a majorat salariu a durat până la sfârșitul anului 2011.

Dispozițiile art. 73 alin. (8) din Legea cu privire la Procuratură nr. 294 din 25 decembrie 2008, în vigoare până la 01 iulie 2011, stipulau că procurorii pensionați beneficiau de dreptul la recalcularea pensiei pentru vechime în muncă odată cu majorarea generală a salariului procurorilor în exercițiu, respectiv, în condițiile legii, beneficiază de dreptul la recalcularea pensiei în mărime de 80% din salariul procurorului în exercițiu conform funcției deținute.

Potrivit Legii nr. 37 din 07.03.2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 355 din 23.12.2003 cu privire la sistemul de salarizare în sistemul bugetar, salariul procurorului s-a majorat cu 35%, care se efectuează începând cu 01.01.2013 (Monitorul Oficial nr. 69-74, art. 225).

Potrivit Legii nr. 152 din 01.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, începând cu 01.08.2016 salariul de funcție al procurorului se stabilește în raport cu salariul judecătorului, conform Legii nr. 328 din 23 decembrie 2013 privind salarizarea judecătorilor și procurorilor și Legii nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură, ținându-se cont de nivelul procuraturii în care își desfășoară activitate și de vechime în muncă în funcția de procuror.

Conform art. 51 alin. (3) lit. b) și art. 52 lit. b) din Legea nr. 328 din 23.12.2013 privind salarizarea judecătorilor și procurorilor, salariul de funcție al procurorului în Procuratura Generală, cu o vechime în funcția de procuror de peste 16 ani, este în mărime de 4,5 salarii medii pe economie, iar pentru exercitarea funcției de conducere de procuror-șef al secției din cadrul Procuraturii Generale se atribuie un spor calculat în raport procentual față de salariul de funcție în mărime de 9%.

Reclamanta susține că întrunește condițiile menționate supra, însă consideră că Casa Națională de Asigurări Sociale, din motive neîntemeiate, la acel moment, nu a efectuat recalcularea pensiei, astfel a fost lipsită de dreptul dobândit legal în anul 2004

de recalculare a pensiei, stabilindu-i-se mărimea pensiei cu aplicarea mecanismului general de indexare a acesteia la 01 aprilie a fiecărui an.

Respectiv, deoarece a considerat că organul de asigurări sociale i-a încălcat grav dreptul la proprietate (pensie), dobândit anterior legal prin aplicarea obligatorie pentru procurori pensionați a principiului recalculării pensiei la majorarea ordinară a salariului lunar al procurorului în funcție, la 11.09.2019, s-a adresat cu cerere prealabilă întru restabilirea dreptului de a beneficia de principiul recalculării pensiei în legătură cu majorarea salariului procurorului în funcție potrivit prevederilor Legii nr. 37 din 07 martie 2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 355 din 23.12.2003 cu privire la sistemul de salarizare în sistemul bugetar, Legii nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură și articolului XXIX din Legea nr. 152 din 01 iulie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Reclamanta consideră refuzul de a satisface cerințele din cererea prealabilă neîntemeiat și necesar de a fi anulat, cu obligarea organului de asigurări sociale să recalculeze și să achite pensia conform cerințelor formulate în prezenta cerere. Or, pârâtul la examinarea cererii prealabile nu a determinat corect raportul juridic în cauză, circumstanțele importante pentru soluționarea litigiului, nu a luat în considerație că Legea nr. 56 din 09.06.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care au fost abrogate alin. (3) - (10) ale art. 73 din Legea nr. 294 din 25.12.2008 cu privire la Procuratură nu este aplicabilă în cazul dat deoarece contravine practicii unanim recunoscute a CtEDO, Constituției Republicii Moldova, hotărârii Curții Constituționale, legislației civile internaționale și principiului securității juridice, instituit în jurisprudența instanțelor internaționale și naționale de justiție.

În acest sens, a indicat că Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra faptului că, quantumul pensiei, stabilite printr-o lege anterioară, nu poate fi micșorat, iar plata pensiei fixate, nu poate fi suspendată prin actul normativ adoptat ulterior.

Astfel, Curtea Constituțională prin hotărârea nr. 9 din 30.03.2004 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale art.1, pct. 22 și art. II-V din Legea nr. 358 din 31.07.2003 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, a statuat că normele privind protecția de stat, asigurarea materială și socială, inclusiv asigurarea cu pensie, consfințite în legile anterioare, nu pot fi anulate sau modificate. A mai statuat că, dreptul subiectiv, constituit în baza unei legi anterioare nu poate fi atins de cel născut sub imperiul unei legi posterioare. Legea nouă nu este susceptibilă aplicării unor fapte din trecut, cazuri care ar intra în contradicție cu art. 22 din Constituție.

Toate modificările operate ulterior în actele legislative, care reglementează modul de calculare a pensiilor procurorilor au efect doar pentru persoanele (procurorii) 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. Conform regulii generale, legea nouă nu poate modifica regimul juridic al dreptului anterior, nu poate desființa modalitatea prin care legea anterioară a instituit dreptul respectiv și efectele lui.

Prin hotărârea din 12 martie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani acțiunea a fost admisă parțial.

S-a anulat decizia nr. M-2069/19 din 27.09.2019 a Casei Naționale de Asigurări Sociale a Republicii Moldova, fiind obligată Casa Națională de Asigurări Sociale a Republicii Moldova, să recalculeze și să achite mărimea pensiei acordate pentru vechime în muncă din salariu mediu lunar achitat Șefului Secției în Procuratura Generală în legătură cu majorarea salariului procurorului, începând cu 05.04.2013, după creșterea salariului, conform art. 60 din Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25.12.2016, în vigoare din 01.08.2016, cu recalcularea pensiei pentru vechime în muncă de peste 33 ani, ținându-se cont de majorarea generală a salariului procurorului în funcție.

În rest, acțiunea în partea obligării Casei Naționale de Asigurări Sociale a Republicii Moldova, de a recalcula și achita pensia, ținând-se cont de fiecare dată a majorării salariului procurorului în exercițiu în funcție de șeful Secției în Procuratura Generală, pe viitor, a fost respinsă, ca neîntemeiată (f.d.73, 77-86).

Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, la 05 mai 2020, în termenul prevăzut de art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, Casa Națională de Asigurări Sociale a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 12 martie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, iar la 16 septembrie 2020 cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, a prezentat motivarea apelului.

Prin decizia din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul declarat de către Casa Națională de Asigurări Sociale (f.d.123,124-137).

Pentru a decide astfel, instanța de apel a stabilit că, instanța de fond corect și întemeiat a statuat că dreptul social cu privire la beneficierea de pensie pentru vechimea în muncă, inclusiv și recalcularea acesteia, în dependență de majorarea salariului procurorului în exercițiu, a fost dobândit de către reclamant, în temeiul Legii nr. 118 din 14 martie 2003 cu privire la Procuratură și are valoare economică incontestabilă.

Astfel, a conchis că instanța de fond just a dispus admiterea cerințelor reclamantului, cu obligarea Casei Naționale de Asigurări Sociale să recalculeze și să achite în beneficiul Elenei Mihailenco pensia acordată pentru vechime în muncă din salariu mediu lunar achitat șefului Secției în Procuratura Generală în legătură cu majorarea salariului procurorului, începând cu 05.04.2013, după creșterea salariului, conform art. 60 din Legea nr. 3 din 25.12.2016 cu privire la Procuratură, în vigoare din 01.08.2016, cu recalcularea pensiei pentru vechime în muncă de peste 33 ani, ținând-se cont de majorarea generală a salariului procurorului în funcție.

Totodată, instanța de apel a respins ca nefondate argumentele apelantei Casa Națională de Asigurări Sociale, precum că, prin Legea nr. 56 din 09 iunie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, a fost modificat art. 73 din Legea nr. 294-XVI din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură și abrogate aliniatele (3)-(10) din art. 73 și astfel, începând cu 01 iulie 2011, procurorii pensionați nu mai beneficiază de dreptul la recalcularea pensiei în dependență de majorarea salariului procurorului în exercițiu, având în vedere că noile reglementări au avut ca scop de a stabili noi reguli în privința colaboratorilor care au activat în organele procuraturii și au obținut dreptul la pensie după intrarea în vigoare a noilor reglementări, adică după 01 iulie 2011 și nicidecum prin noile prevederi nu se prezumă schimbarea situației pensionarilor, foști colaboratori ai organelor procuraturii, care au dobândit dreptul la pensie până la intrarea în vigoare a acestor reglementări.

Prin urmare, instanța de apel a conchis că calcularea și achitarea pensiei pensionarilor pentru vechimea în muncă, pensionați până la operarea modificărilor prin Legea nr. 56 din 09.06.2011, în vigoare din 01 iulie 2011, conform condițiilor stabilite de această lege, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, provoacă discriminarea acestora în raport cu alți pensionari, foști colaboratori ai organelor procuraturii, care au obținut câștig de cauză pe aceleași temeuri, având la bază aceleași circumstanțe etc., cât și în raport cu actualii colaboratori ai organelor procuraturii care beneficiază de salarii mult mai favorabile și avantajoase, în situația în care execută atribuții similare celor care au fost executate de către procurorii pensionați.

La 09 decembrie 2020, prin intermediul oficiului poștal, Casa Națională de Asigurări Sociale a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, iar la 28 decembrie 2020 a depus motivarea recursului.

În susținerea recursului a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o neîntemeiată și necesară de a fi casată, deoarece instanța de apel la examinarea cauzei nu a analizat sub toate aspectele actele normative și legislația în vigoare ce reglementează astfel de litigii, precum și nu au fost dovedite circumstanțe considerate ca fiind stabilite.

Recurentul a menționat că potrivit art. 73 din Legea nr. 294-XVI din 25 decembrie 2008 cu privire la Procuratură, în vigoare la 01 iulie 2011, prevede că procurorii, cu excepția procurorilor militari, au dreptul la pensie conform Legii privind pensiile de asigurări sociale de stat nr. 156-XIV din 14 octombrie 1998. Astfel, începând cu 01 iulie 2011 drepturile de pensionare a procurorilor sunt reglementate de prevederile art. 46<sup>2</sup> din Legea nr. 156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat.

Astfel, recurentul a notat că conținutul art. 46<sup>2</sup> din Legea nr. 156-XIV din 14 octombrie 1998 nu prevede că pensiile și indemnizațiile viagere ale procurorilor se recalculează în cazul majorării generale a salariului procurorului.

Casa Națională de Asigurări Sociale a relatat că începând cu 01 iulie 2011 pensia procurorilor nu se recalculează, dar se indexează anual la 01 aprilie conform art. 13 din Legea nr. 156-XIV din 14 octombrie 1998.

De asemenea, a invocat că instanțele ierarhic inferioare nu au aplicat prevederile art. 73 alin. (3) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, care prevede expres că, actul normativ produce efecte doar dacă este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultra activ or, la moment o lege care să prevadă dreptul la recalcularea pensiei procurorilor nu este, deoarece ea fost abrogată în anul 2011 și nu poate avea efect pentru viitor.

Casa Națională de Asigurări Sociale a solicitat casarea deciziei din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, cu emiterea unei decizii noi.

La 20 ianuarie 2021, Curtea Supremă de Justiție a comunicat Elenei Mihailenco cererea de recurs, informând-o că referința se depune în termen de o lună de la data primirii scrisorii.

Astfel, la 12 februarie 2021, Elena Mihailenco și-a valorificat dreptul de a depune referință, prin care a solicitat declararea ca fiind inadmisibil recursul depus de Casa Națională de Asigurări Sociale (f.d.152-153).

În conformitate cu 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 instanței de apel a fost pronunțată la 11 noiembrie 2020, în lipsa apelantului Casa Națională de Asigurări Sociale.

La 09 decembrie 2020, Casa Națională de Asigurări Sociale a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău. La 15 decembrie 2020, Casa Națională de Asigurări Sociale a recepționat decizia contestată, prin intermediul poștei electronice, la adresa de e-mail [secretariat@cnas.gov.md](mailto:secretariat@cnas.gov.md), fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică, anexat la materialele dosarului (f.d.143), iar la 28 decembrie 2020 a depus recursul motivat (f.d.145-148).

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 consideră inadmisibil recursul Casei Naționale de Asigurări Sociale, 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 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 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 Casa Națională de Asigurări Sociale, 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 Casa Națională de Asigurări Sociale, se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Nicolae Craiu

Victor Burduh