

Dosarul nr. 3ra-862/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – V. Dodon

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – E. Palanciuc, I. Muruianu, A. Minciuna

ÎNCHEIERE

27 octombrie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Nina Vascan
Victor Burduh

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

în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de către Nadejda Ivanova împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale cu privire la contestarea actului administrativ și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil de stabilire a pensiei,

împotriva deciziei din 26 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul depus de către Casa Națională de Asigurări Sociale și s-a menținut hotărârea din 09 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, prin care s-a admis acțiunea depusă de către Nadejda Ivanova,

constată:

La 27 mai 2020, Nadejda Ivanova a depus prin intermediul oficiului poștal acțiune în contencios administrativ împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale cu privire la contestarea actului administrativ și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil de stabilire a pensiei.

În motivarea acțiunii a invocat că, la 12 mai 2020, s-a adresat organului de asigurări sociale cu cerere prin care a solicitat stabilirea pensiei ca funcționar public.

Prin decizia Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Sângerei din 14 mai 2020, consemnată în procesul-verbal nr. 61, s-a respins cererea de stabilire a pensiei ca funcționar public, din motiv că nu dispune de stagiul de cotizare necesar în serviciul public în funcția de grefier, fiind necesar acumularea unui stagiul de 15 ani, pe când ea a confirmat doar un stagiul în serviciul public de 12 ani și 07 luni.

Totodată, organul de asigurări sociale a notat că funcția de grefier se raportează la activitate în funcție publică doar începând cu 31 mai 2003, iar perioada anterioară de activitate în funcția de grefier se atribuie la categoria de lucrători, care efectuează deservirea tehnică ce asigură funcționarea autorității publice.

Manifestându-și dezacordul cu decizia Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Sângerei din 14 mai 2020, consemnată în procesul-verbal nr. 61, reclamanta a contestat-o cu cerere prealabilă la Casa Națională de Asigurări Sociale, care prin răspunsul nr. I-1338/20 din 09 iulie 2020 a constatat că nu există temei de anulare a deciziei de refuz în stabilirea pensiei, deoarece solicitanta nu dispune de stagiul de cotizare necesar în serviciul public.

Reclamanta a apreciat ca fiind ilegal și neîntemeiat refuzul organului de asigurări sociale de a-i stabili pensie ca funcționar public, deoarece din 24 aprilie 1989 activează ca grefier, care este o funcție publică, realizată în serviciul public anterior momentului indicat de autoritatea publică anul 2003, fapt ce se constată prin prevederile Legii serviciul public nr. 443-XIII din 04 mai 1995 și Legii privind organizarea judecătorească nr. 514-XIII din 06 iulie 1995.

Legile menționate utilizează noțiuni similare de organe ale instanței de judecată și aparatul instanțelor judecătorești, care se referă la serviciul public/funcție de profil public, care cuprinde funcția de grefier.

Pe cale de consecință, în urma coroborării prevederilor Legii serviciului public și Legii privind organizarea judecătorească, reclamanta a considerat că funcția de grefier, anterior aprobării Clasificatorului unic al funcțiilor publice prin Hotărârea Guvernului nr. 151 din 23 februarie 2001, beneficia de calitatea de funcție în serviciu public, funcție cu profil de funcție publică.

Prin urmare, stagiul realizat în perioada până în anul 2003 urmează a fi considerat ca stagiul de cotizare în serviciu public, fiind arbitrară calificarea perioadei de stagiul menționat ca fiind stagiul realizat într-o funcție de deservire tehnică a instanței de judecată.

De asemenea, reclamanta a remarcat că atât până în anul 2003, cât și ulterior, atribuțiile grefierului în instanța de judecată presupun un caracter similar.

Respectiv, organul de asigurări sociale neîntemeiat a apreciat stagiului de cotizare în mod diferențiat în perioada până în anul 2003 și ulterior, or, tratarea unei situații similare în mod diferențiat nejustificat este inadmisibilă.

Cu titlu subsecvent, reclamanta a menționat că prin răspunsul nr. 08-03-81 din 11 februarie 2019 oferit de către Ministerul Finanțelor asociației obștești „Juriștii pentru Drepturile Omului”, Ministerul a notat că poziționarea grefierului în structura instanțelor judecătorești este reglementată prin Legea privind organizarea judecătorească nr. 514/1995. Ulterior, prin Legea nr. 191/2003 au fost operate un șir de modificări și completări la Legea nr. 514/1995, grefierului fiindu-i conferit statutul de funcționar public, fiind suplinit Clasificatorul unic al funcției publice cu funcția de grefier.

Având în vedere că poziționarea atribuțiilor și organizarea activității grefierilor din instanțele judecătorești în structura sistemului judecătoresc sunt similare atât până la conferirea statutului de funcționar public, cât și după conferirea acestuia, la stabilirea treptelor de salarizare corespunzătoare vechimii în muncă a funcționarilor publici urmează a se lua în considerare perioadele anterioare, inclusiv a anilor 1998-2004, în care persoana a activat în funcție de grefier neavând statutul de funcționar public, dat fiind că persoana a activat în domeniul ce ține de profilul de activitate în funcția publică în care a fost numit.

Totodată, Ministerul Finanțelor a remarcat că dacă anterior solicitantul a activat în calitate de funcționar public, în vechimea în muncă se vor include

perioadele de exercitare efectivă a funcției publice, enumerate în punctul 2 din Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 1231/2018.

Realizarea efectivă a funcției publice de grefier anterior perioadei anului 2003 se asimilează unei activități realizate în serviciul public, a unei funcții cu profil de funcție publică.

Astfel, reclamanta a conchis că organul de asigurări sociale neîntemeiat i-a refuzat în stabilirea pensiei de funcționar public, or, ea exercită efectiv funcția de grefier începând cu anul 1989 și până în prezent. Respectiv, a considerat necesar de a obliga Casa Națională de Asigurări Sociale să emită decizia privind stabilirea pensiei de funcționar public, cu includerea în calculul pensiei a perioadei de exercitare a funcției de grefier, inclusiv perioada anterioară anului 2003 ca stagiul realizat în cadrul serviciului public.

Finalmente, în privința respectării procedurii de adresare în instanța de judecată, reclamanta a invocat că, la 12 mai 2020, s-a adresat Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Sângerei cu cerere privind stabilirea pensiei de funcționar public, cerere care a fost respinsă prin decizia din 14 mai 2020. Pe cale de consecință, a considerat că procedura prealabilă a fost epuizată prin depunerea cererii de emitere a actului administrativ și respingerea acesteia de către autoritatea publică pârâtă, ceea ce justifică înaintarea acțiunii.

Reclamanta Nadejda Ivanova a solicitat prin cererea de chemare în judecată anularea deciziei Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Sângerei din 14 mai 2020, prin care s-a dispus respingerea cererii de stabilirea pensiei ca funcționar public și obligarea Casei Naționale de Asigurări Sociale de a emite decizia privind stabilirea pensiei de funcționar public, cu includerea în calculul pensiei a perioadei de îndeplinire a funcției de grefier anterior anului 2003 ca stagiul de cotizare realizat în cadrul serviciului public.

Prin hotărârea din 09 februarie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a admis acțiunea depusă de către Nadejda Ivanova.

S-a anulat decizia Casei Naționale de Asigurări Sociale (oficiul teritorial Sângerei) din 14 mai 2020 și actul administrativ nr. I-1338/20 din 09 iulie 2020 emis de Casa Națională de Asigurări Sociale în procedura prealabilă.

S-a obligat Casa Națională de Asigurări Sociale să emită actul administrativ individual favorabil în privința reclamantei Nadejda Ivanova despre stabilirea pensiei de funcționar public începând cu data de 14 mai 2020, cu includerea perioadei de îndeplinire a funcției de grefier începând cu data de 24 aprilie 1989 (f.d. 58, 63-67 recto-verso).

Dispozitivul hotărârii primei instanțe a fost pronunțat public la 09 februarie 2021 și a fost notificat Casei Naționale de Asigurări Sociale la 22 februarie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție a corespondenței DS8001074381AS (f.d. 61). La 24 februarie 2021, Casa Națională de Asigurări Sociale a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 09 februarie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani (f.d. 62). Potrivit avizului de recepție a corespondenței DS8001321690AS, hotărârea motivată a primei instanțe a fost notificată apelantului la 24 martie 2021 (f.d. 69), iar apelul motivat a fost depus prin poștă la 08 aprilie 2021 (f.d. 73-76, 77).

Astfel, instanța de recurs constată că la demararea căii de atac în ordine de apel, Casa Națională de Asigurări Sociale a respectat termenul de atac instituit la art. 232 din Codul administrativ.

Prin decizia din 26 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul depus de către Casa Națională de Asigurări Sociale și s-a menținut hotărârea din 09 februarie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani (f.d. 89, 90-101).

În consolidarea soluțiilor prima instanță și instanța de apel au reținut că Nadejda Ivanova a activat în calitate de greșier, în cadrul Judecătorei Bălți, sediul Sângerei, din 24 aprilie 1989, iar din 21 februarie 2007 acesteia s-a conferit gradul de calificare a funcționarului public de rangul III, în baza Legii serviciului public nr. 443 din 04 mai 1995, abrogată la 01 ianuarie 2009, (f.d.16).

Instanțele inferioare au remarcat că atribuțiile și activitatea desfășurată de secretarul instanței de judecată și greșier în instanța judecătorească erau aceleași și nu au suferit modificări după anul 2003. Respectiv, Nadejda Ivanova a îndeplinit aceleași atribuții atât în funcția de secretar al instanței de judecată, cât și de greșier în instanța judecătorească.

Așa, instanțele inferioare au conchis că organul de asigurări sociale eronat a considerat că până la data intrării în vigoare a Hotărârii Guvernului nr.1399/2003, greșierul se ocupa cu deservirea tehnică a instanței de judecată, din care considerent perioada de activitate a Nadejdei Ivanova până la anul 2003 nu poate fi luată în calcul ca stagiul de cotizare în serviciul public.

În această consecvență, conducându-se de prevederile art. 48¹ alin. (2) din Legea privind organizarea judecătorească nr. 514 din 06 iulie 1995, în redacția Legii nr. 191/2003, Hotărârea Guvernului nr. 1399/2003, art. 47 lit. b) din Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat nr. 156 din 14 octombrie 1998, pct. 13 lit. b) din Regulamentul cu privire la modul de stabilire și plata pensiilor funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 412 din 22 aprilie 2004 și art. 29 alin. (2) din Legea serviciului public nr. 443 din 04 mai 1995 (în vigoare până la 01 ianuarie 2009), instanțele inferioare au ajuns la concluzia că Casa Națională de Asigurări Sociale neîntemeiat a refuzat Nadejdei Ivanova în stabilirea pensiei de funcționar public și are obligația să emită actul administrativ individual favorabil în privința acesteia despre stabilirea pensiei de funcționar public începând cu data de 14 mai 2020, cu includerea perioadei de îndeplinire a funcției de greșier începând cu data de 24 aprilie 1989.

La 09 iunie 2021, Casa Națională de Asigurări Sociale a depus la Curtea de Apel Chișinău, prin intermediul poștei electronice, recurs împotriva deciziei din 26 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei recurate și emiterea unei decizii noi (f.d. 105, 106).

La 26 iulie 2021, Casa Națională de Asigurări Sociale a depus la Curtea de Apel Chișinău, prin intermediul poștei electronice, motivarea recursului împotriva deciziei din 26 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 107, 108-110).

În motivarea recursului a invocat că perioada de activitate în funcție de translator și greșier al instanței judecătorești se consideră funcție publică doar începând cu 28 noiembrie 2003, data intrării în vigoare a Hotărârii Guvernului nr. 1399/2003 prin care au fost incluse în Clasificatorul unic al funcțiilor publice. La calcularea stagiului de cotizare în serviciul public se i-a în considerare activitatea în autoritățile publice în funcțiile asupra cărora se extinde sfera de acțiune a Legii serviciului public nr.443/1995, în vigoare de la 01 ianuarie 1996 și abrogată în 2008.

Astfel, recurenta a menționat că la momentul actual în Republica Moldova vechimea în muncă ca funcționar public se stabilește prin două acte normative:

1. Clasificatorul unic al funcțiilor publice adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 151/2001;

2. Nomenclatorul autorităților publice care au activat până la punerea în vigoare a Legii nr. 433/1995 și al funcțiilor publice din cadrul lor adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 412/2004.

Din dispozițiile acestor acte normative se deduce cert că Clasificatorul unic al funcțiilor publice nu are efect retroactiv și se răsfrânge asupra activităților stabilite din momentul adoptării lui, iar Nomenclatorul autorităților publice care au activat până la punerea în vigoare a Legii nr. 433/1995 și al funcțiilor publice din cadrul lor are efect retroactiv pe perioadele indicate în el.

Astfel, recurenta a menționat că Nomenclatorul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 412/2004 nu prevede funcția de grefier al instanței judecătorești ca activitate în serviciul public, iar drept consecință activitatea Nadejdei Ivanova din 24 aprilie 1989 până la 31 mai 2003 nu poate fi considerată funcție publică. Or, perioada de activitate în funcția de grefier al instanței judecătorești până la 31 mai 2003 este funcție raportată la categoria de lucrători, care efectuează deservirea tehnică ce asigură funcționarea autorităților publice (poziția 11 a Nomenclatorului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 151/2001).

Prin urmare, Casa Națională de Asigurări Sociale a considerat că instanțele inferioare eronat au constatat ilegalitatea refuzului organului de asigurări sociale de a stabili Nadejdei Ivanova pensie de funcționar public și au obligat Casa Națională de Asigurări Sociale să emită actul administrativ individual favorabil în privința acesteia despre stabilirea pensiei de funcționar public începând cu data de 14 mai 2020, cu includerea perioadei de îndeplinire a funcției de grefier începând cu data de 24 aprilie 1989.

La 16 august 2021, Curtea Supremă de Justiție a notificat intimetei Nadejda Ivanova copia recursului motivat depus de Casa Națională de Asigurări Sociale, explicându-i dreptul de a depune referință asupra criticilor formulate în recurs. Însă, până la examinarea admisibilității recursului, intimata nu a făcut uz de dreptul său procedural și nu a depus referință (f.d. 113).

Conform art. 245 alin. (1) și (2) 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 adoptată la 26 mai 2021 (f.d. 89). La 09 iunie 2021, Casa Națională de Asigurări Sociale a depus recurs nemotivat (f.d. 105, 106). Potrivit avizului de recepție a corespondenței DS8002075038AS decizia motivată a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurenteii la 16 iulie 2021 (f.d. 104). Motivarea recursului a fost depusă la 26 iulie 2021 (f.d. 107, 108-110).

În atare circumstanțe, completul ajunge la concluzia că recurenta s-a conformat prevederilor legale stipulate la art. 245 din Codul administrativ privind termenul de depunere a recursurilor.

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 din 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 nedevelopativ 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 sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs notează 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 a statuat 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 recurentă 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 depus de către Casa Națională de Asigurări Sociale se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh