

## ÎNCHEIERE

17 noiembrie 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 declarat de către Casa Națională de Asigurări Sociale,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de către Elena Pavliuc împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale, persoană terță Inspectoratul General al Poliției cu privire la contestarea actelor administrative,

împotriva deciziei din data de 15 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău prin care s-a respins apelul declarat de către Casa Națională de Asigurări Sociale împotriva hotărârii din data de 15 octombrie 2020 și a hotărârii suplimentare din data de 15 octombrie 2020 ale Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

constată:

La 03 septembrie 2019 Elena Pavliuc a depus acțiune în contenciosul administrativ împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale, prin care a solicitat anularea deciziei de suspendare a pensiei nr. 2019/93/34996 din 27 iunie 2019, declararea nulității actului de verificare a documentelor nr. 1 din 13 mai 2019, a procesului-verbal nr. 4 din 15 mai 2019 și încasarea cheltuielilor de judecată. (f.d. 3-5)

În motivarea acțiunii Elena Pavliuc a indicat că în perioada 01 septembrie 1986 - 20 iunie 1991 și-a făcut studiile la Institutul Pedagogic de Stat din Bălți „A. Russo”. La 01 septembrie 1991 a fost angajată în cadrul Ministerului Afacerilor Interne. În perioada de la 12 aprilie 1993 până la 13 decembrie 1998 raporturile de serviciu au fost suspendate în legătură cu acordarea concediilor de maternitate și de îngrijire a copiilor. În baza ordinul nr. 37ef din 17 decembrie 1998 Elena Pavliuc a revenit la serviciu în calitate de operator al grupei de analiză, planificare și control al comisariatului de poliție mun. Bălți. La 01 iunie 1999 a fost numită în calitate de inspector operator al Secției organizare, analiză și evidență a comisariatului de poliție Bălți al Inspectoratului de Poliție județul Bălți, în legătură cu modificările survenite în statele de personal. La 12 iulie 1999 a fost numită inspector-operator al Secției organizare analiză, evidență și control al Inspectoratului de Poliție al Județului Bălți. La 01 iunie 2001 în legătură cu modificările survenite în statele de personal a fost

eliberată de la lucru conform art. 38, p. 1 din Codul muncii, însă, tot la 01 iunie 2001 a fost primită pe bază de contract, în calitate de inspector inferior al biroului de informație și evidență operativă al serviciului organizare, analiză, evidență și control al Inspectoratului de Poliție Bălți, acordându-i primul grad special „polițist”. Prin ordinul nr. 75ef din data de 27 februarie 2017 s-au întrerupt raporturile de serviciu cu Elena Pavliuc, în corespundere cu art. 47, alin. (1), lit. c) din Legea nr.320 din data de 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului și anume la împlinirea vechimii în muncă ce permite dreptul la pensie, începând cu 01 martie 2017.

Potrivit calculului efectuat de către Inspectoratul de Poliție Bălți se atestă că Elena Pavliuc a acumulat la 01 martie 2017 vechimea în serviciu pentru fixarea pensiei de 23 ani și 15 zile.

Începând cu 02 martie 2017 reclamanta a beneficiat de pensie pe linia Ministerului Afacerilor Interne pentru vechimea în serviciu de 23 ani, în sumă de 3 413,37 lei, fiind indexată ulterior la 01 aprilie 2018 în sumă de 3 886,08 lei și la 01 aprilie 2019 în sumă de 4 093,04 lei.

Reclamanta a menționat că la 28 mai 2019 a recepționat notificarea Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. II-03/10-5160, prin care i s-a solicitat restituirea sumei în mărime de 101 454,14 lei, primită pentru perioada 02 martie 2017-31 mai 2019, fiind anexat și procesul-verbal nr.4 din 18 mai 2019 al ședinței comisiei Casei Naționale de Asigurări Sociale, prin care s-a decis ca Elena Pavliuc să restituie suma de 101 454,14 lei.

La 10 iunie 2019 Elena Pavliuc a solicitat să-i fie adusă la cunoștință decizia Casei Naționale de Asigurări Sociale, prin care a fost sistată achitarea pensiei, respectiv, la 04 iulie 2019 reclamanta a recepționat decizia de suspendare a pensiei nr. 2019/93/34996 din 27 iunie 2019, notificarea nr. II-03/10-5160, procesul-verbal nr.4 din 18 mai 2019 și actul de verificare nr. 1 din 13 mai 2019.

În opinia Elenei Pavliuc decizia de suspendare a pensiei și procesul-verbal nr. 4 din 18 mai 2019 contravin prevederilor art. 118 din Codul administrativ, deoarece nu sunt motivate.

În partea ce ține de actul de verificare a documentelor nr. 1 din 13 mai 2019 reclamanta a menționat că acesta a fost semnat de o persoană care nu a participat la întocmirea acestui act, iar semnătura Diane Belous în prezența căreia a fost întocmit prezentul act, lipsește, precum lipsește numele și semnătura contabilului-șef.

Reclamanta a susținut ca fiind eronată concluzia Casei Naționale de Asigurări Sociale precum că pensia pentru vechime în muncă a fost stabilită incorect, din motivul includerii în calculul vechimii în muncă de către Inspectoratul de Poliție Bălți a perioadei de activitate calculându-se pentru un an de serviciu militar, doi ani de vechime în muncă în ramurile civile înrudite cu specialitatea militară (activitate civilă), perioadă în care nu au fost achitate contribuții de asigurări sociale.

În suportul acestei concluzii Elena Pavliuc a relatat că în temeiul art. 18, lit. e) din Legea nr.1544-XII din 23 iunie 1993, Hotărârii Guvernului nr.334 din 08 iulie 1991, ordinului Ministerului Afacerilor Interne nr. 59 din 11 martie 2011 cu modificările ulterioare și a procesului-verbal nr. 1 din 16 ianuarie 2012, a fost emis ordinul Ministerului Afacerilor Interne nr. 44ef din 27 ianuarie 2012 prin care s-a recunoscut activitatea de muncă în cadrul întreprinderilor și organizațiilor civile ca

activitate pe specialități înrudite, s-a inclus în vechimea de muncă în organele afacerilor interne a Elenei Pavliuc stagiul de 4 ani, 10 luni și 21 zile.

Astfel, potrivit calculului efectuat de către Inspectoratul de Poliție Bălți se atestă că vechimea în muncă pentru fixarea dreptului la pensie a Elenei Pavliuc constituie 23 ani și 15 zile.

Reclamanta a mai menționat că autoritatea pârâtă urma să-i aducă la cunoștință actul administrativ, prin care se atestă perioada de activitate inclusă ilegal în vechimea de muncă a acesteia, or conform procesului- verbal nr. 4 din 15 mai 2019 nu este menționată care perioada nu urma a fi inclusă în vechime de serviciu.

Nefiind de acord cu actele emise de către Casa Națională de Asigurări Sociale reclamanta prin intermediul avocatului Tatiana Guțu a depus cererea prealabilă, prin care a solicitat emiterea unui act administrativ individual, în privința Elenei Pavliuc, anularea actului de verificare a documentelor nr.1 din 13 mai 2019, procesului-verbal nr.4 din 18 mai 2019 și deciziei de suspendare a pensiei nr.2019/93/34996.

Prin răspunsul nr.P-1665/19 Casa Națională de Asigurări Sociale a susținut că pensia pentru vechimea în muncă a fost stabilită incorect și pentru perioada 02 martie 2017-31 mai 2019, suma achitată constituie 101 454,14 lei, care s-a format în legătură cu includerea în calculul vechimii în muncă de către Inspectoratul de Poliție Bălți a perioadei de activitate, calculându-se pentru un an de serviciu militar, doi ani de vechime în muncă în ramurile civile înrudite cu specialitatea militară (activitate civilă), perioade care nu au fost achitate contribuții de asigurări sociale.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 25 februarie 2020 s-a dispus atragerea în proces în calitate de terț a Inspectoratului General al Poliției. (f.d. 81)

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani prin hotărârea din 08 iulie 2020 a admis acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Elena Pavliuc, s-au anulat deciziile Oficiului teritorial Chișinău, Buiucani a Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. 2019/93/34996 din 18 mai 2019 (de schimbare a pensiei) și din 27 iunie 2019 (de suspendare a pensiei), actul de verificare a documentelor nr. 1 din 13 mai 2019, procesul-verbal nr. 4 din 18 mai 2019 și răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. P-1665/19 din 12 august 2019. S-a menționat că actele administrative și operațiunile administrative anulate, nu produc efecte juridice din momentul emiterii lor. (f.d. 88,94-97).

Prin hotărârea suplimentară din data de 15 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani s-a dispus încasarea din contul Casei Naționale de Asigurări Sociale în beneficiul Elenei Pavliuc suma de 5 000 lei cu titlu de cheltuieli pentru asistența juridică acordată. (f.d. 100,101)

Hotărârile instanței de fond au fost contestate cu apel, în termen, de către Casa Națională de Asigurări Sociale.

Curtea de Apel Chișinău prin decizia din data de 15 iunie 2021 a respins apelul declarat de către Casa Națională de Asigurări Sociale împotriva hotărârii din data de 15 octombrie 2020 și a hotărârii suplimentare din data de 15 octombrie 2020 ale Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani. (f.d.178,179-188)

Instanțele de judecată au constatat că procedura administrativă în situația din speță, a fost inițiată din oficiu, de către Casa Națională de Asigurări Sociale la 14 mai 2019, fapt confirmat prin scrisoarea nr. II-03/10-4578, prin care s-a solicitat Casei teritoriale de Asigurări Sociale Bălți să verifice informația prezentată pe suport de

hârtie al declarațiilor REV5 și confirmarea veridicității datelor extrasului din cont personal al Elenei Pavliuc, pentru perioada anilor 2000-2001 al agentului economic IGP Bălți.

Însă, contrar art. 70, alin. (1) din Codul administrativ Elena Pavliuc nu a fost înștiințată despre verificarea suplimentară a dosarului de pensionare până la finalizarea procedurii administrative, fapt ce rezultă din notificarea Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. II-03/10-5160 din 28 mai 2019, ori careva dovezi în vederea demonstrării contrariului nu au fost prezentate de autoritatea pârâtă.

Totodată, instanțele de judecată în temeiul art. 144, alin. (1), alin. (2), lit. a) și b) din Codul administrativ au concluzionat că în speță nu au fost întrunite temeiuri legale pentru a dispune sistarea achitării pensiei Elenei Pavliuc, care a acționat cu bună credință, ori aceasta s-a adresat la Casa teritorială de Asigurări Sociale Bălți cu cerere privind stabilirea pensiei, în baza certificatului eliberat de Inspectoratul de Poliție Bălți – calcului vechimii în serviciu. Respectiv, faptul că la momentul stabilirii pensiei colaboratorii organului de asigurări sociale nu au atras atenția asupra unor momente, observate ulterior, nu pot servi temei de sistare a pensiei stabilite Elenei Pavliuc, or, aceste inacțiuni nu pot fi imputate reclamantei. La caz, Elena Pavliuc este beneficiarul deciziei de stabilire a pensiei pentru vechime în muncă, prin care i se achită pensie lunară din 02 martie 2017, pentru un stagiu de muncă confirmat de 23 ani, respectiv, de mai bine de 3 ani acesta a obținut încrederea în acest act administrativ și disponibilitățile financiare primite, ca efect al emiterii acestuia.

Instanțele de judecată au mai menționat că în speță nu sunt aplicabile prevederile art. 144, alin. (3) din Codul administrativ, deoarece Elena Pavliuc nu a fost audiată în cadrul procedurii administrative și nu i s-a oferit posibilitatea să-și justifice încrederea în actul administrativ supus revocării. Prin urmare, decizia Casei Naționale de Asigurări Sociale de a încasa de la Elena Pavliuc suma de 101 454,14 lei, pretins achitată necuvenit pentru trecut, perioada 02 martie 2017-31 mai 2019, este lipsită de temei juridic.

La fel, instanțele de judecată au stabilit că nu sunt aplicabile prevederile art. 144, alin. (6) din Codul administrativ, ori dosarul de pensionare al Elenei Pavliuc a fost suspus verificării suplimentare în legătură cu faptul că organul de asigurări sociale a considerat că în calculul vechimii în muncă efectuat de către Inspectoratul de Poliție Bălți privind perioada de activitate a acesteia s-a calculat pentru un an de serviciu militar, doi ani de vechime în muncă pentru ramurile civile înrudite cu specialitatea militară (activitate civilă), perioade pentru care nu au fost achitate contribuții de asigurări sociale. Acest fapt nu poate fi apreciat ca comportament de rea-credință din partea Elenei Pavliuc, care a prezentat dovadă că calculul privind vechimea în muncă a fost stabilită corect și anume extrasul din procesul-verbal nr. 1 din 16 ianuarie 2012 al ședinței comisiei Ministerului Afacerilor Interne pentru examinarea materialelor privind stabilirea vechimii pe specialități înrudite angajaților Ministerului Afacerilor Interne pentru stabilirea pensiei și sporului la salariu și ordinul nr. 44ef din 27 ianuarie 2012, prin care s-a decis că funcțiile ocupate de Elena Pavliuc în perioada 01 septembrie 1991-14 iunie 2001 sunt considerate înrudite cu funcția deținută la acel moment în cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Mai mult, atât procesul-verbal nr. 1 din 16 ianuarie 2012 al ședinței comisiei Ministerului Afacerilor Interne, cât și ordinul nr. 44ef din 27 ianuarie 2012 produc efecte juridice, or, nu au fost anulate.

Argumentul Casei Naționale de Asigurări Sociale precum că instanța de fond neîntemeiat a admis solicitarea Elenei Pavliuc privitor la declararea nulității actului nr. 1 din 13 mai 2019, întrucât acesta nu poate fi contestat, fiind act preparatoriu, dar nu act administrativ, a fost respins de către instanța de apel, deoarece în temeiul art. 15, alin. (2) din Codul administrativ odată ce s-a contestat actul administrativ individual defavorabil, la caz decizia nr. 2019/93/34966 din 27 iunie 2021 de suspendare a pensiei, Elena Pavliuc a fost în drept să conteste și operațiunile administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ, iar instanța de judecată fiind în drept să efectueze controlul judecătoresc asupra acestora.

Împotriva deciziei instanței de apel a depus recurs, Casa Națională de Asigurări Sociale, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel cu pronunțarea unei noi decizii. (f.d. 191-191,201-202)

În motivarea recursului Casa Națională de Asigurări Sociale a menționat că instanța de apel nu a examinat multilateral actele normative și legislația în vigoare ce reglementează astfel de litigii, precum și nu a dovedit circumstanțele considerate ca fiind stabilite.

Autoritatea recurentă a susținut că în temeiul art. 49 din Legea asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri nr. 1544-XII din 23 iunie 1993, dosarul de pensionare al Elenei Pavliuc a fost supus verificării. În urma controlului s-a constatat că pensia intimată a fost stabilită incorect, astfel, s-a decis recuperarea sumei de 101 454,14 lei, pe motiv că a fost plătită fără temei.

Casa Națională de Asigurări Sociale a menționat că decizia nr. 2019/93/34966 corespunde prevederilor art. 118 , alin. (1), lit. c) din Codul administrativ fiind emisă pentru concretizare.

De asemenea autoritatea recurentă a mai indicat că instanțele de judecată au admis pretenția privind anularea actului nr. 1 din data de 13 mai 2019, care nu poate fi contestat în judecată deoarece este un act preparatoriu, nu are caracteristicile unui act administrativ chiar dacă emană de la o autoritate publică.

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 15 iunie 2021.

La 21 iunie 2021, în termen, Casa Națională de Asigurări Sociale a expediat prin intermediul poștei electronice a instanței de apel recursul nemotivat. ( f.d. 189-191)

Decizia motivată a Curții de Apel Chișinău din data de 15 iunie 2021 a fost notificată Casei Naționale de Asigurări Sociale la 06 septembrie 2021, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică anexat la fila dosarului 199 (verso).

Casa Națională de Asigurări Sociale s-a conformat prevederilor legale și la 04 octombrie 2021 a expediat la adresa electronică a Curții Supreme de Justiție motivarea recursului, semnat electronic.

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 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 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, 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 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 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

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh