

Dosarul nr. 3ra-31/22  
2-20128542-01-3ra-11012022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud: M.Gandrabur)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A.Minciuna, A.Bostan, V.Negru)

## Î N C H E I E R E

23 februarie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Iurie Bejenaru  
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Casa Națională de Asigurări Sociale,

în cauza de contencios administrativ, la acțiunea depusă de Nadejda Derivolcova împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale și Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Taraclia, terț Ministerul Justiției cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

împotriva deciziei din 26 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Casa Națională de Asigurări Sociale și a fost menținută hotărârea din 16 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

### c o n s t a t ă :

La data de 13 octombrie 2020 Nadejda Derivolcova a depus cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale și Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Taraclia, terț Ministerul Justiției cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

În motivarea acțiunii, reclamanta a indicat că a început activitatea în serviciu în calitate de grefier în Judecătoria Taraclia și până în prezent activează în funcția respectivă.

A invocat că la data de 15 iunie 2020 a depus în adresa organului teritorial de asigurări sociale Taraclia cerere în vederea stabilirii pensiei ca funcționar public, însă prin răspunsul din 3 august 2020 al autorității publice vizate, s-a refuzat în stabilirea pensiei ca funcționar public, pe motiv că stagiul de cotizare este insuficient (mai mic de 15 ani) pentru stabilirea pensiei date.

Nefiind de acord cu decizia enunțată și întru respectarea procedurii prealabile, la data de 26 august 2020, reclamanta s-a adresat Casei Naționale de Asigurări Sociale cu cerere prealabilă, însă prin decizia pe marginea cererii prealabile expusă

în răspunsul nr. D-1890/2020 din 10 septembrie 2020, i-a fost comunicat că nu există teme legal de anulare a deciziei contestate.

În opinia sa, actele administrative sus-enunțate sunt neîntemeiate și ilegale, deoarece autoritățile publice pârâte au interpretat eronat legea și au calculat greșit stagiul de cotizare realizat în calitate de funcționar public. Or, vechimea sa totală și neîntreruptă în muncă de 29 ani 8 luni și 17 zile, iar în serviciul public de 18 ani și 4 luni se confirmă prin datele înscrise în carnetul de muncă, inclusiv și a ordinelor președintelui instanței privind constatarea vechimii în muncă a angajaților ca funcționari publici. Deci, la data depunerii cererii, stagiul de cotizare a reclamantei ca funcționar public a constituit mai mult de 15 ani și nu după cum greșit a constatat organul de asigurări sociale de 13 ani 6 luni, circumstanțe ce denotă temeinicia acțiunii pentru stabilirea pensiei date.

Din considerentul că atât Casa Teritorială de Asigurări Sociale Taraclia, cât și Casa Națională de Asigurări Sociale au acționat ilegal, refuzându-i neîntemeiat în vederea stabilirii pensiei ca funcționar public și ținând cont de netemeinicia actelor administrative contestate, care au fost emise cu interpretarea extensiv-defavorabilă a prevederilor legislației, Nadejda Derivolcova a depus prezenta acțiune, solicitând anularea răspunsului din 3 august 2020 a Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Taraclia privind refuzul stabilirii pensiei ca funcționar public, precum și decizia pe marginea cererii prealabile expusă în răspunsul nr. D-1890/2020 din 10 septembrie 2020 a Casei Naționale de Asigurări Sociale, cu obligarea organului de asigurări sociale de a emite un act administrativ individual favorabil în temeiul căruia să-i stabilească pensie ca funcționar public prin includerea perioadei de activitate în calitate de greșier cu titlu de vechime în serviciul public.

Prin hotărârea din 16 martie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea în contencios administrativ depusă de Nadejda Derivolcova a fost admisă integral, fiind dispusă anularea actului administrativ individual defavorabil materializat în răspunsul din 3 august 2020 a Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Taraclia privind refuzul stabilirii pensiei ca funcționar public, precum și decizia pe marginea cererii prealabile expusă în răspunsul nr. D-1890/2020 din 10 septembrie 2020 a Casei Naționale de Asigurări Sociale. A fost obligată Casa Națională de Asigurări Sociale de a emite act administrativ individual favorabil în temeiul căruia să-i stabilească reclamantei Nadejda Derivolcova pensie ca funcționar public prin includerea perioadei de activitate în calitate de greșier cu titlu de vechime în serviciul public.

Nefiind de acord cu hotărârea instanței de fond, la data de 25 martie 2021 Casa Națională de Asigurări Sociale a depus apel nemotivat, care ulterior la data de 31 mai 2021 a fost completat cu motivare, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii contestate cu pronunțarea unei decizii noi, de respingere a acțiunii.

În conformitate cu art. 232 din Codul administrativ, apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanței de apel.

Motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani a pronunțat dispozitivul hotărârii contestate la data de 16 martie 2021 (f.d.107), iar hotărârea motivată a fost notificată apelantei Casa Națională de Asigurări Sociale în data de 24 mai 2021 (f.d.134). Astfel, depunerea apelului nemotivat în data de 25 martie 2021 (f.d.135) cât și motivarea acestuia prezentată la data de 31 mai 2021 (f.d.141) sunt în termen.

Prin decizia din 26 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Casa Națională de Asigurări Sociale și a fost menținută hotărârea din 16 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

Pentru a decide astfel, instanța de apel a constatat că instanța de fond întemeiat a constatat că, funcția greșier prin efectul legii i-a fost atribuit statutul de funcționar public și funcția dată fost inclusă în Clasificatorul unic al funcțiilor publice, iar la calcularea vechimii în muncă în serviciul public se includ și perioadele de activitate în autoritățile administrației publice care au funcționat pe teritoriul Republicii Moldova, până la aplicarea Legii serviciului public nr. 443 din 4 mai 1995.

De altfel, în Anexa nr. 1 la Legea nr. 443 din 4 mai 1995 privind serviciul public și Anexa nr. 1 la Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, din componența autorităților publice care cad sub incidența legii date fac parte inter alia organele instanțelor judecătorești/secretariatele instanțelor judecătorești.

În acest sens, instanța de apel a notat că potrivit ordinului președintelui Judecătoriei Taraclia nr. 17 din 12 ianuarie 2011 „Cu privire la calcularea indemnizației lunare pentru vechimea în muncă a funcționarilor publici din cadrul judecătoriei la situația din 1 ianuarie 2011”, rezultă că, intimata Nadejda Derivolcova la acea dată avea vechime în muncă de 29 ani 8 luni și 17 zile, iar în serviciul public de 18 ani și 4 luni.

Mai mult, Nadejda Derivolcova a fost salarizată ca fiind funcționar public, a primit grade de calificare a funcționarului public, circumstanțe care suplimentar dovedesc că intimata de fapt a exercitat o funcție publică.

Astfel, Nadejda Derivolcova a întrunit condițiile pentru a-i fi stabilită pensie ca funcționar public, ultima acumulând stagiul necesar de cotizare în serviciul public pentru perioada de activitate din 13 aprilie 1981 până la 1 ianuarie 2017, or, prin Lege a fost recunoscut expres efectul retroactiv în partea ce ține de calcularea stagiului de cotizare realizat în serviciul public în perioadele de activitate în calitate de funcționar public în cadrul autorităților publice care au funcționat pe teritoriul Republicii Moldova, până la punerea în aplicare a legilor relevante litigiului.

Curtea de Apel Chișinău a concluzionat că prin decizia contestată, intimata i-a fost lezat dreptul la pensie, aceasta fiind îndreptățită de a beneficia de pensia în mărimea calculată din stagiul complet de cotizare în funcție publică.

Referitor la argumentele apelantei precum că, includerea vechimii în serviciul public a perioadei disputate în speță este neîntemeiată, deoarece prevederile Legii serviciului public nr. 433 din 4 mai 1995 (în vigoare până la 1 ianuarie 2009) nu se aplicau persoanelor care au efectuat deservirea tehnică ce asigurau funcționarea autorităților publice, acestea au fost considerate ca fiind neîntemeiate, or, acestea

contravin prevederilor 48 alin. (3) din Legea nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească, în redacția Legii nr. 191 din 8 mai 2003 și art. 41 alin. (2) și (3) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Mai mult, în contextul spectrului atribuțiilor funcționale, nu poate fi acceptată supoziția precum că grefierul instanței de judecată efectuează deservirea tehnică ce asigură funcționarea autorităților publice.

Deci, intimata Nadejda Derivolcova are dreptul la pensia de funcționar public, realizând un stagiul suficient de cotizare ca funcționar public de 15 ani.

La data de 17 noiembrie 2021 (f.d.185), Casa Națională de Asigurări Sociale a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 26 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, iar la data de 24 decembrie 2021 (f.d.191) a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei din 26 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 16 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani cu pronunțarea unei decizii, de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului, recurenta a invocat dezacordul cu actele judecătorești contestate, considerându-le neîntemeiate prin faptul că au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material, precum și nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

În acest context, Casa Națională de Asigurări Sociale a invocat motivele de drept și de fapt invocate în referința pe marginea acțiunii și în motivarea apelului anexate la dosar, subliniind repetat că pentru realizarea dreptului la pensie ca funcționar public, la data depunerii cererii, asiguratul, urma să întrunească următoarele condiții pentru stabilirea pensiei: vârsta de pensionare, stagiul total, stagiul special și statutul de funcționar public.

A menționat că perioada de activitate în funcție de translator și grefier 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.

Iar la calcularea stagiului de cotizare în serviciul public se ia în considerare activitatea în autoritățile publice în funcțiile asupra cărora se extinde sfera de acțiune a Legii nr.443/1995 serviciului public, în vigoare de la 1 ianuarie 1996 și abrogată în 2008.

Respectiv, art. 29 alin. (1) al respectivei Legi stipulează că vechimea în muncă în serviciul public include perioadele de activitate în funcții publice în autoritățile publice centrale și locale, prevăzute de anexa 1 al Legii (autoritățile publice care cad sub incidența Legii serviciului public). Alin. 2 al aceluiași articol menționează că în vechimea în muncă în serviciul public se includ perioadele de activitate în autoritățile administrativ publice care au funcționat pe teritoriul Republicii Moldova până la aplicarea Legii nr.443/1995.

Recurenta a mai specificat că la momentul actual în Republica Moldova vechimea în muncă ca funcționar public se stabilește prin două acte normative și anume: 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.

Astfel, s-a invocat că Clasificatorul unic al funcțiilor publice nu are efect retroactiv și se răsfrânge doar asupra activităților stabilite din momentul adoptării lui, or, conform normelor generale, legea se aplică din momentul intrării în vigoare al legii (31.05.2003 - momentul publicării în Monitorul Oficial al RM).

Pe când 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.

Așa dar, la data de 15 iunie 2020 reclamanta/intimată a depus cerere de stabilire a pensiei ca funcționar public. Conform documentelor prezentate, nu au fost întrunite condițiile necesare pentru stabilirea pensiei ca funcționar public, deoarece la situația de 1 ianuarie 2017, reclamanta/intimată confirma doar un stagiu de 13,6 ani de activitate în serviciu public, necesar pentru stabilirea pensiei date fiind 15 ani.

Din aceste considerente, recurenta a solicitat admiterea recursului în sensul declarat.

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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la data de 26 octombrie 2021, fiind notificată recurenteii Casa Națională de Asigurări Sociale în data de 13 decembrie 2021, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție a scrisorii recomandate anexat la dosar (f.d.189). Astfel, depunerea recursului nemotivat la data de 17 noiembrie 2021 (f.d.185), cât și motivarea acestuia prezentată la data de 24 decembrie 2021 (f.d.191) sunt în termen.

Intimata Nadejda Derivolcova, fiind notificată privitor la depunerea recursului Casei Naționale de Asigurări Sociale, la data de 14 februarie 2022 a depus referință, prin care a solicitat declararea recursului ca inadmisibil.

Examinând admisibilitatea recursului depus de Casa Națională de Asigurări Sociale, 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.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu 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, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 din același cod, 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 pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ 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 decizia instanței de apel contestată într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ 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 pentru 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, urmând de 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).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Casa Națională de Asigurări Sociale.

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

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron