

Dosarul nr. 3ra-55/23
2-21073481-01-3ra-19012023

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud: T.Avasiloaie)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: V.Negru, E.Palanciuc, A.Minciuna)

Î N C H E I E R E

15 martie 2023

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 în obligare depusă de Veaceslav Zincovschi împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

împotriva deciziei din 14 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Casa Națională de Asigurări Sociale și a fost menținută hotărârea din 1 februarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

c o n s t a t ă :

La data de 18 mai 2021 Veaceslav Zincovschi a depus cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

În motivarea acestei acțiuni, Veaceslav Zincovschi a indicat că la 25 ianuarie 2021, a depus cererea cu actele necesare la Casa Teritorială de Asigurări Sociale Bălți pentru stabilirea pensiei ca funcționar public, însă prin decizia nr. 02/2021/2946 din 26 februarie 2021, Casa Teritorială de Asigurări Sociale Bălți a respins cererea de stabilite a pensiei.

A menționat, că în motivarea deciziei de refuz în stabilirea pensiei, Casa Teritorială de Asigurări Sociale Bălți a făcut trimitere la alin.(1) art. 44 a Legii 156-XIV din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat, în vigoare până la 1 ianuarie 2017, indicând precum că reclamantul nu a confirmat stagiu în serviciul public de 15 ani, dar numai de 11 ani 10 luni.

Reclamantul a considerat că aserțiunile invocate în decizia de refuz în stabilirea pensiei, nu corespund realității, or, la momentul depunerii cererii de stabilire a

pensiei, dânsul a prezentat carnetul de muncă, prin care se confirmă stagiul în serviciul public de 23 ani și 11 luni 21 zile.

A specificat, că din istoria perioadei de asigurare indicată în decizie a înțeles că Casa Teritorială de Asigurări Sociale Bălți nu a luat în calcul stagiul de muncă în calitate de funcționar public din 18 august 1986 până 2 ianuarie 1989, din 1 ianuarie 1990 până la 4 mai 1990, din 1 octombrie 1996 până la 2 martie 2005.

A susținut, că potrivit art. 29 alin.(1) și (2) al Legii serviciului public nr. 443 din 4 mai 1995 (în vigoare la acel moment), vechimea în muncă în serviciul public include perioadele de activitate în funcții publice în autoritățile publice centrale și autoritățile administrației publice locale, prevăzute în anexa nr.1, parte integrantă a prezentei legi. În vechimea în muncă în serviciul public se includ, de asemenea, perioadele de activitate în autoritățile administrative publice care au funcționat pe teritoriul Republicii Moldova pînă la punerea în aplicare a prezentei legi. În anexa nr. 1 a aceleiași legi sunt direct indicate Autoritățile publice care cad sub incidența legii date, fiind specificate și autoritățile administrației publice locale direcțiile și secțiile lor autonome, indiferent de sursele de finanțare.

A afirmat, că la 19 martie 2021, a înaintat o cerere prealabilă în adresa organului de asigurări sociale prin care a solicitat anularea deciziei 02/2021/2946 a Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Bălți, stabilirea și achitarea pensiei, conform cererii depuse din 25 ianuarie 2021, la care suplimentar a anexat următoarele documente: decizia Consiliului mun. Bălți nr.34/5 din 30 ianuarie 2003, dispoziția Primăriei mun. Bălți nr. 20 din 3 februarie 2003, nr. 32 din 10 martie 2000, nr. 2282 din 20 decembrie 1999, nr. 234 din 21 decembrie 1999, nr. 80 din 1 octombrie 1996, jurământul funcționarului public, fișa de atestare, statele de personal a Primăriei mun. Bălți pe anul 1996, dispoziția Sovietului orașenesc Bălți de deputați ai norodului comitetul executiv nr. 26 din 4 mai 1990, nr. 8 din 14 februarie 1990, ordin nr. 19-K din 13 august 1986.

A arătat, că prin decizia din 16 aprilie 2021, Casa Națională de Asigurări Sociale a respins cererea prealabilă, invocând că potrivit actelor anexate la dosar, activitatea realizată în serviciul public a constituit 11 ani 09 luni 29 zile (2 martie 2005 – 31 decembrie 2016).

În opinia reclamantului, argumentele Casei Naționale de Asigurări Sociale nu corespund realității, deoarece la 1 ianuarie 2017, anii de activitate în serviciul public erau mai mult de 15 ani, fiind confirmat stagiul în serviciul public de 23 ani 11 luni 21 zile.

A relatat, că pârâta neîntemeiat a ajuns la concluzia că perioada de activitate de la 21 decembrie 1999 până la 1 martie 2005, în grupe formate în baza principiilor de autogestiune și autofinanțare nu se atribuie la activitate realizată în serviciul public. Prin dispoziția Primăriei mun. Bălți nr. 2282 din 20 decembrie 1999, s-a organizat grupul de autogestiune a Gospodăriei Municipale. În anexa nr.1 a Legii serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995 a fost stipulat, autoritățile publice care cad sub incidența legii date, fiind specificate și autoritățile administrației publice locale direcțiile și secțiile lor autonome, indiferent de sursele de finanțare.

A mai indicat, că în perioada 18 august 1986 – 1 ianuarie 2017, a activat ca funcționar public, fapt ce se confirmă că în 1998 în conformitate cu Legea serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995, i s-a conferit grad de calificare consilier de clasa

II, rang III ce se confirmă prin actul cu privire la conferirea gradelor de calificare din 11 decembrie 1998 cu efectuarea plății sporului pentru gradul de calificare conferit, iar conform fișei sale de atestare din 11 decembrie 1998, p. 5 vechimea sa în muncă totală la 11 decembrie 1998, constituia 16 ani 4 luni inclusiv funcția publică 5 ani 11 luni, fapt confirmat de Primăria mun. Bălți în fișa de atestare. Tot în 1998 a dat jurământ ca funcționar public fapt confirmat prin jurământul funcționarului public din 10 decembrie 1998.

În conformitate cu art. 44 alin.(1) al Legii privind pensiile asigurări sociale de stat nr. 156 din 14 octombrie 1998, asiguratul cu statut de funcționar public care a realizat stagiul de cotizare prevăzut de art. 42 alin.(1) și confirmă stagiul de cotizare în serviciul public de cel puțin 15 ani beneficiază de dreptul de pensionare anticipată cu cel mult 5 ani înaintea împlinirii vârstei de pensie prevăzute la art. 41 alin.(1), iar, pensia se calculează în cuantum de 75% din venitul mediu lunar determinat conform art.45.

Reclamantul a remarcat că vechimea în muncă a sa stabilită în serviciul public necesită a fi calculată în temeiul înscrierilor din carnetul de muncă din care rezultă, că perioada de activitate în funcție de „старший инженер в кооперативном хозяйстве” de la 18 august 1986 până la 2 ianuarie 1989 și „ведущий инженер” în cadrul Primăriei or. Bălți (1 ianuarie 1990 – 24 mai 1990; 1 octombrie 1996 – 21 decembrie 1999), precum și perioada de activitate de la 21 decembrie 1999 până la 1 martie 2005, în grupe formate în baza principiilor de autogestiune și autofinanțare se includ în stagiul de cotizare în serviciul public.

A considerat că în speță prezintă relevanță și prevederile Nomenclatorului autorităților publice care au activat până la punerea în vigoare a Legii serviciului public nr.443-XIII din 4 mai 1995 și al funcțiilor publice din cadrul lor, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr.412 din 22 aprilie 2004 despre aprobarea unor acte normative ce țin de stabilirea și plata pensiilor funcționarilor publici, precum și reglementările Clasificatorului unic al funcțiilor publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 151 din 23 februarie 2001, unde la poziția funcțiilor ca funcție publică din autoritățile publice locale și unitățile teritoriale autonome cu statut special și raportarea lor la grade de calificare.

Totodată, a susținut că și descifrarea salariului, conform statelor de personal al Primăriei mun. Bălți pe perioada anilor în litigiu, oglindește că salariul său este compus din salariu, plățile pentru stagiul de cotizare în serviciul public, pentru gradul de calificare, vechime în muncă, funcția deținută, precum și premiu, fapt care în plus indică la corectitudinea adresării sale publice care, până la data intrării în vigoare a Legii serviciului public, au activat pe teritoriul Republicii Moldova conform nomenclatorului autorităților publice și al funcțiilor publice din cadrul lor aprobat de Guvern.

Reclamantul a pretins ca fiind neîntemeiate argumentele pârâților precum că, conform legislației în vigoare, el nu are dreptul la pensie ca funcționar public cu referire la lipsa în nomenclatorul autorităților publice în vigoare până a 24 noiembrie 2003, a funcțiilor deținute de el, deoarece acestea sunt în contradicție cu cadrul legal enunțat mai sus, conform căruia funcția „старший инженер в кооперативном хозяйстве” de la 15 august 1986 până la 2 ianuarie 1989 și „ведущий инженер” în cadrul Primăriei or. Bălți (1 ianuarie 1990 – 4 mai 1990; 1 octombrie 1996 – 21

decembrie 1999), precum și perioada de activitate de la 21 decembrie 1999 până la 1 martie 2005, în grupe formate în baza principiilor de autogestiune și autofinanțare se includ în stagiul de cotizare în serviciul public au avut statut de funcționar public, iar stagiul de cotizare în serviciul public include și perioadele de activitate în funcții publice până la data intrării în vigoare a Legii serviciului public.

În aceste condiții, reclamantul Veaceslav Zincovschi a solicitat anularea deciziei Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Bălți nr/ 02/202112946 din 26 februarie 2021, anularea deciziei în procedură prealabilă nr. L-608/21 din 16 aprilie 2021, obligarea Casei Naționale de Asigurări Sociale de a emite în privința sa actul administrativ prin care să stabilească și să achite reclamantului pensia pentru activitatea în serviciul public, începând cu data depunerii cererii inițiale – 25 ianuarie 2021, în conformitate cu vechimea realizată în serviciul public de 23 ani 11 luni 21 zile, precum și compensarea cheltuielilor de judecată.

Prin hotărârea din 1 februarie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea în contencios administrativ depusă de Veaceslav Zincovschi a fost admisă, fiind anulată decizia Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Bălți nr. 02/202112946 din 26 februarie 2021 și decizia Casei Naționale de Asigurări Sociale de soluționare a cererii prealabile nr. Z-608/21 din 16 aprilie 2021. S-a obligat Casa Națională de Asigurări Sociale, oficiul teritorial competent de a emite o decizie nouă, în temeiul cererii depuse de Veaceslav Zincovschi la 25 ianuarie 2021, prin care să-i stabilească lui Veaceslav Zincovschi pensia pentru funcționar public, ținând cont de confirmarea stagiului de cotizare în serviciul public de 23 ani 11 luni 21 zile.

Prin decizia din 14 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Casa Națională de Asigurări Sociale și a fost menținută hotărârea din 1 februarie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

La data de 9 ianuarie 2023, Casa Națională de Asigurări Sociale a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 14 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la data de 27 ianuarie 2023 a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea actului judecătoresc ce constituie obiectul prezentului recurs cu emiterea unei noi decizii, de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului, recurenta a invocat dezacordul cu actul judecătoresc contestat, considerându-l neîntemeiat prin faptul că au fost 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 că intimatul în perioada 21.12.1999 - 01.03.2005, nu a fost salarizat conform Legii salarizării nr. 1305/1993 și Hotărârii Guvernului nr. 139/1998, adică din resursele financiare din bugetul de stat, dar a fost salarizat pe bază de autogestiune/autonomie financiară, adică din acele surse financiare obținute de gospodăria municipală din prestarea serviciilor.

La acest segment recurenta a specificat că prin Decizia nr. 3/3 din 31.07.2003 a Consiliului mun. Bălți a fost aprobată structura și statele de personal ale Primăriei mun. Bălți.

Potrivit Anexei nr. 1 la Decizia nr. 3/3 din 31.07.2003, intitulată „Штатное расписание аппарата мун. Бэльц”, în cadrul Primăriei mun. Bălți exista Secția Gospodăriei Comunale ce făcea parte din structura Primăriei mun. Bălți care era

compusă din 5 unități de personal și finanțată din contul mijloacelor bugetare, fapt ce se confirmă inclusiv prin organigrama structurii primăriei mun. Bălți (prezentă la materialele dosarului).

De asemenea, potrivit aceleiași Anexe nr. 1, la cap. II figurează Secția Gospodăriei Comunale finanțată din surse extrabugetare (surse speciale). Secția Gospodăriei Comunale indicată la cap. II organizată pe principiu de autogestiune, nu făcea parte din structura propriu zisă a Primăriei mun. Bălți, nefigurând în organigrama acesteia, fiind pe lângă primărie fapt prevăzut expres în Dispoziția nr. 234 din 21.12.1999 a Primăriei mun. Bălți (actualele Întreprinderi Municipale).

La Anexa nr. 2 la hotărârea Consiliului municipal Bălți nr. 34/5 din 30.01.2003, suplimentar se atestă că Secția Gospodăriei Comunale (pct. 1.3) ce făcea parte din structura primăriei, funcționarii acesteia era finanțată din resurse bugetare. Iar, la pct. 2.1 Secția Gospodăriei Comunale ce nu făcea parte din structura primăriei, era finanțată din surse speciale extrabugetare.

Instanța de apel a ignorat aceste argumente relevante, specificând doar că „la dosarul cauzei au fost administrate înscrisuri care confirmă, că în această perioadă, intimatul a fost supus evaluărilor anuale în calitate de funcționar public, beneficiind de salariu din partea autorității publice”.

La rândul său, alegațiile instanței de fond precum că „la Anexa nr. 1 a Legii serviciului public nr. 443/1995 este stipulat, că sub incidența legii date, cad autoritățile administrației publice locale direcțiile și secțiile lor autonome, indiferent de sursele de finanțare”, nu are temei de a fi reținută ca fiind pertinentă cazului în condițiile în care este probat faptul că intimatul nu a activat în Secția Gospodăriei Comunale ce făcea parte din structura primăriei.

În asemenea împrejurări, perioada de activitate a intimatului 21.12.1999 - 01.03.2005, nu are temei de a fi inclusă în stagiul de cotizare a serviciului public, acesta activând într-o secție ce nu făcea parte din structura primăriei, respectiv funcția nu se raporta la una publică în sensul Legii serviciului public nr. 443/1995.

La data de 28 ianuarie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa lui Veaceslav Zincovschi copia motivării recursului depus de Casa Națională de Asigurări Sociale împotriva deciziei din 14 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Cu toate că intimatul Veaceslav Zincovschi a recepționat corespondența în data de 6 februarie 2023, până la data examinării admisibilității recursului, în apărarea sa, nu a formulat referință.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) din Codul 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) 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. 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 în data de 14 decembrie 2022, fiind notificată recurenteii Casa Națională de Asigurări Sociale în data de 9 ianuarie 2023 (f.d.184).

Astfel, depunerea recursului nemotivat la data de 9 ianuarie 2023 (f.d.185), cât și motivarea acestuia prezentată la data de 27 ianuarie 2023 (f.d.189) sunt în termen.

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