



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

DECIZIE

cu privire la admiterea recursului declarat de Casa Națională de Asigurări Sociale,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Cireș Mihail, Garbuz Igor, Gojin Serghei, Rotaru Nicolae și Șarcanean Sergiu împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale privind anularea actelor administrative și obligarea stabilirii și achitării alocației de stat,

împotriva deciziei din 4 iunie 2024 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-752/24
NR. PIGD 2-23006905-01-3ra-03092024)*

Insuficiența motivării deciziei instanței de apel prin preluarea formală a considerentelor primei instanțe, fără examinarea efectivă a criticilor de apel privind, aplicarea retroactivă a dreptului și respectarea termenelor legale.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, jud. C. Guzun
Curtea de Apel Chișinău, jud. G. Mîra, A. Bostan, G. Dașchevici

27 iunie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul declarat de Casa Națională de Asigurări Sociale,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Ion Malanciuc, *Președinte,*

Diana Stănilă,

Oxana Parfeni, *judcători,*

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 13 ianuarie 2023, reclamanții Cireș Mihail, Garbuz Igor, Gojin Serghei, Rotaru Nicolae și Șarcanean Sergiu au înaintat acțiune împotriva CNAS, solicitând anularea refuzului de acordare a alocației de stat și obligarea instituției la stabilirea și plata acesteia: 100 lei/lună din august 2012 până la 01.01.2020 și 300 lei/lună pentru anul 2020, precum și compensarea cheltuielilor de judecată.

2. În motivarea acțiunii, reclamanții au relatat că toți au activat în organele de forță ale statului, fiind trecuți în rezervă din cadrul Serviciului de Protecție și Pază de Stat, în condițiile Legii nr. 1544/1993, și sunt deținători ai legitimațiilor de veteran de război, în baza participării la conflictul armat din 1992 sau la războiul din Afganistan.

3. În temeiul art. 16 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 1544/1993, pensiile reclamanților au fost majorate cu 135 lei lunar. Totodată, potrivit Legii nr. 121/2001, modificată prin Legea nr. 160/2012, aceștia beneficiază de dreptul la alocație lunară de stat, stabilită indiferent de calitatea de pensionar.

4. Reclamanții au invocat aplicabilitatea prevederilor Legii nr. 121/2001, ca act normativ posterior, conform regulilor de conflict stabilite de Legea nr. 780/2001 și Legea nr. 100/2017 privind actele normative.

5. Au menționat că și Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 470/2006 confirmă dreptul lor la alocație lunară începând cu august 2012, în calitate de participanți la acțiuni de luptă pentru apărarea independenței și integrității Republicii Moldova.

6. La 29 septembrie 2022, fiecare reclamant a depus cerere individuală la CNAS, solicitând plata alocației pentru perioada indicată. Toate cererile au fost respinse.

7. Ulterior, la 22 noiembrie 2022, avocatul Vasile Albu a depus cereri prealabile în numele tuturor reclamanților. CNAS a răspuns negativ doar la

cererile lui Cireș, Garbuz și Rotaru. Pentru Gojin și Șarcanean Sergiu nu s-a primit răspuns.

8. În lipsa unui răspuns la cererile prealabile formulate de Gojin Serghei și Șarcanean Sergiu, aceștia s-au aflat în imposibilitatea de a respecta termenul legal de 30 de zile pentru formularea acțiunii. Cu toate acestea, având în vedere lipsa soluționării cererilor în termenul prevăzut de lege, precum și refuzurile deja comunicate celorlalți reclamanți, aceștia au considerat necesar să se adreseze instanței de judecată în vederea recunoașterii și valorificării drepturilor legale la alocația lunară de stat.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

9. Prin hotărârea din 24 octombrie 2023 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, s-a admis cererea de chemare în judecată. S-au anulat deciziile Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. 2323/22 din 01.12.2022, nr. 2324/22 din 01.12.2022, nr. 2327/22 din 01.12.2022, nr. Ș-2326/22 din 06.12.2022 și nr. G-2325/22 din 06.12.2022, ca fiind ilegale. S-a obligat Casa Națională de Asigurări Sociale de a stabili și achita reclamanților Cireș Mihail, Garbuz Igor, Gojin Serghei, Rotaru Nicolae și Șarcanean Sergiu alocația de stat în mărime de 100 lei lunar începând cu luna august 2012 până la 01.01.2020, pentru anul 2020 în mărime de 300 lei lunar. S-a încasat din contul Casei Naționale de Asigurări Sociale în beneficiul lui Cireș Mihail cheltuielile de asistență juridică, în sumă de 3 000 lei. S-a încasat din contul Casei Naționale de Asigurări Sociale în beneficiul lui Garbuz Igor cheltuielile de asistență juridică, în sumă de 3 000 lei. S-a încasat din contul Casei Naționale de Asigurări Sociale în beneficiul lui Gojin Serghei cheltuielile de asistență juridică, în sumă de 3 000 lei. S-a încasat din contul Casei Naționale de Asigurări Sociale în beneficiul lui Rotaru Nicolae cheltuielile de asistență juridică, în sumă de 3 000 lei. S-a încasat din contul Casei Naționale de Asigurări Sociale în beneficiul lui Șarcanean Sergiu cheltuielile de asistență juridică, în sumă de 3 000 lei.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

10. La 14 noiembrie 2023, Casa Națională de Asigurări Sociale a declarat apel împotriva hotărârii din 24 octombrie 2023, solicitând casarea ei, cu pronunțarea unei decizii noi, prin care acțiunea să fie respinsă ca neîntemeiată.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

11. Prin decizia din 4 iunie 2024 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul declarat de Casa Națională de Asigurări Sociale și s-a menținut hotărârea din 24 octombrie 2023 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

12. La 2 august 2024, Casa Națională de Asigurări Sociale a declarat recurs împotriva deciziei din 4 iunie 2024 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei și emiterea unei noi decizii.

ARGUMENTELE RECURSULUI

13. În motivarea recursului, Casa Națională de Asigurări Sociale a susținut că soluțiile instanțelor inferioare sunt nelegale, fiind pronunțate cu aplicarea greșită a normelor de drept material incidente, în special art. 16 alin. (2) din Legea nr. 1544/1993 și pct. 5 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 470/2006.

14. CNAS a arătat că, potrivit dispozițiilor în vigoare până la 01.01.2021, majorarea pensiei cu 135 lei în temeiul art. 16 alin. (1) din Legea nr. 1544/1993 era incompatibilă cu plata alocației lunare de stat conform Legii nr. 121/2001. Or, alin. (2) din același articol interzicea acordarea cumulativă a acestor drepturi, obligând beneficiarii să opteze pentru una dintre ele.

15. Recurenta a invocat că reclamantii beneficiau deja de majorarea de 135 lei lunar la pensie, astfel încât nu puteau pretinde, pentru aceeași perioadă (01.08.2012 - 01.01.2020), și plata alocației lunare de stat.

16. De asemenea, CNAS a subliniat că dreptul la alocația lunară de stat se naște numai de la data depunerii cererii și a documentelor justificative, conform pct. 5 din Regulamentul aprobat prin HG nr. 470/2006. Întrucât cererile reclamantilor au fost depuse abia în 2021, stabilirea alocației începând cu august 2012 este contrară cadrului legal aplicabil.

17. În plus, CNAS a susținut că în perioada 2012-2016 nu avea competență privind stabilirea și plata alocației pentru categoria respectivă, atribuția revenind în acea perioadă SPPS-ului. Or, reclamantii nu au prezentat dovezi că ar fi formulat cereri în anii respectivi.

18. Recurenta a arătat că instanțele inferioare au ignorat faptul că stabilirea retroactivă a alocației este neprevăzută de lege, iar o eventuală acordare ar presupune o extindere nejustificată a normelor legale.

19. CNAS a contestat și cuantumul cheltuielilor de judecată admise de instanța de fond și menținute de instanța de apel, considerând sumele de 3000 lei per reclamant ca fiind disproporționat de mari, fără prezentarea unor justificări concrete privind necesitatea și rezonabilitatea acestora, în conformitate cu practica națională și standardele CEDO.

POZIȚIA INTIMAȚILOR

20. La 9 septembrie 2024, avocatul intimaților, Vasilea Albu, a depus referință prin care a solicitat respingerea recursului și menținerea deciziei.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

21. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ prevede următoarele:

„(1) Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

22. Art. 245 Cod administrativ relevă că:

„Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen.”

23. Art. 245¹ din Codul administrativ prevede că:

„(1) Recursul este admis dacă: a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție; b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție; c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces; d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor; e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv; f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

(2) Temeiurile menționate la alin.(1) lit.c) și d) pot fi invocate în recurs doar dacă au fost invocate în apel sau dacă încălcarea a avut loc în instanța de apel.

(3) Aprecierea probelor dată de prima instanță și instanța de apel este obligatorie pentru instanța de recurs,

24. Art. 193 alin. (3) și (3¹) din Codul administrativ:

„Curtea Supremă de Justiție examinează acțiunile în contencios administrativ și cererile de recurs în complete din 3 judecători. În scopul uniformizării practicii judecătorești, completul din 3 judecători poate decide, prin vot unanim, ca recursul considerat admisibil să fie examinat de un complet din 5 judecători, iar completul din 5 judecători poate decide, prin vot unanim, ca recursul considerat admisibil să fie examinat de un complet din 9 judecători.”

25. Art. 247 din Codul administrativ:

„Recursul considerat admisibil se examinează fără înștiințarea și audierea participanților la proces, cu excepția recursului în care se invocă întemeiat art. 245¹ alin.(1) lit. b) și d). Completul poate decide și în alte cazuri invitarea participanților în ședință pentru a se pronunța cu privire la recursul considerat admisibil.”

26. Art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ:

„(1) În urma examinării recursului, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: d) admite recursul, casează integral decizia instanței de apel și trimite cauza spre rejudecare în instanța de apel o singură dată dacă eroarea judiciară nu poate fi corectată de către instanța de recurs.”

27. Art. 194 alin. (2) din Codul administrativ:

„(2) În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.”

28. Pct. 5 din Regulamentul cu privire la modul de stabilire și plată a alocațiilor lunare de stat și ajutorului material anual unor categorii de populație, aprobat prin hotărârea Guvernului 470 din 2006:

”Stabilirea alocațiilor lunare de stat se efectuează în baza cererii depuse, personal sau prin intermediul reprezentantului desemnat prin procură ori prin împuternicire de reprezentare creată în baza semnăturii electronice în cadrul Registrului împuternicirilor de reprezentare în baza semnăturii electronice (MPower), la casa teritorială de asigurări sociale de la locul de domiciliu, iar în cazul beneficiarilor de pensii sau alocații sociale de stat, stabilite conform legislației naționale, din rândul organelor de forță, ale căror identitate și calitate se încadrează în condițiile Legii nr. 245/2008 cu privire la secretul de stat – la Casa Națională de Asigurări Sociale și a documentelor care acordă dreptul la alocație, cu excepția cazurilor când în dosarul de pensie există documentele respective.

Pentru stabilirea alocației lunare de stat începând cu luna august 2012 categoriilor de beneficiari menționate la punctul 2 literele g), h) și i), cererea cu documentele necesare se prezintă în termen de până la 30 noiembrie 2012 inclusiv.

În cazul apariției dreptului la alocația lunară de stat pe motivul încadrării în categoria de beneficiari prevăzută de prezentul Regulament, alocația lunară de stat se stabilește din luna depunerii cererii cu documentele necesare – la casele teritoriale de asigurări sociale.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

29. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată constată că decizia motivată a instanței de apel a fost comunicată Casei Naționale de Asigurări Sociale la data de 22 august 2024. Recursul a fost declarat anterior, la data de 2 august 2024, cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ.

30. Cu referire la fondul cauzei, instanța de recurs reține că circumstanțele prezentate de părți și determinate de instanțele inferioare denotă în special următoarele.

31. La 29 septembrie 2022, reclamantii Cireș Mihail, Garbuz Igor, Gojin Serghei, Rotaru Nicolae și Șarcanean Sergiu au depus cereri la CNAS pentru stabilirea și plata alocației lunare de stat prevăzute de Legea nr. 121/2001,

pentru perioada 2012–2020. Cererile au fost respinse pe motiv că reclamanții nu pot cumula acest drept cu majorarea pensiei acordate în temeiul Legii nr. 1544/1993 și că solicitările au fost formulate tardiv.

32. Ulterior, reclamanții au depus cereri prelabile, de asemenea respinse, iar la 13 ianuarie 2023 au înaintat acțiune în contencios administrativ.

33. Prin hotărârea din 24 octombrie 2023, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, a admis acțiunea. Instanța a reținut că Legea nr. 121/2001, modificată prin Legea nr. 160/2012, conferă reclamanților dreptul la alocație lunară de stat, independent de calitatea de pensionar, iar refuzul CNAS este neîntemeiat.

34. Instanța de apel, prin decizia din 4 iunie 2024, a respins apelul CNAS și a menținut hotărârea primei instanțe. Aceasta a motivat soluția în mod succint, reținând doar că instanța de fond a aplicat corect prevederile legale incidente, fără a dezvolta o analiză proprie asupra argumentelor invocate în apel. O astfel de abordare echivalează cu lipsa unui raționament propriu și nu corespunde exigențelor unei motivări efective.

35. Completul de judecată constată că decizia instanței de apel este afectată de o motivare incompletă și formală. Din cuprinsul acesteia nu rezultă că instanța de apel ar fi examinat în mod real și punctual motivele de apel formulate de CNAS.

36. Apelanta a invocat în mod expres mai multe critici juridice care necesitau o examinare distinctă, printre care: imposibilitatea aplicării retroactive a Legii nr. 121/2001 în lipsa unor cereri formulate în perioada pretinsă; și neexistența competenței CNAS pentru perioada 2012–2016, când atribuțiile reveneau SPPS.

37. De asemenea, CNAS a invocat nelegalitatea acordării drepturilor de la o dată anterioară formulării cererilor, contrar pct. 5 din Regulamentul aprobat prin HG nr. 470/2006. Instanța de apel nu a examinat nici argumentul privind lipsa temeiului juridic pentru plata retroactivă a prestațiilor în absența unei cereri formale în perioada respectivă, deși acest aspect era esențial pentru legalitatea actului administrativ contestat.

38. Instanța de apel nu a analizat niciuna dintre aceste critici. Decizia sa se limitează la reiterarea concluziilor primei instanțe, fără un raționament propriu, lipsind orice confruntare între cele două regimuri juridice aplicabile – Legea nr. 121/2001 și Legea nr. 1544/1993 – și fără o analiză privind aplicabilitatea normelor speciale și conflictul de norme în baza art. 6 alin. (7) din Legea nr. 780/2001 și art. 7 alin. (3) din Legea nr. 100/2017. De asemenea, nu a fost analizat nici conflictul de competență între CNAS și

SPPS pentru perioada anterioară anului 2017, aspect esențial în examinarea legalității actului refuzului.

39. Totodată, instanța de apel nu a indicat în ce temei a considerat inoperante dispozițiile invocate de apelantă și nu a motivat neaplicarea jurisprudenței anterioare relevante. Această omisiune privează decizia de apel de previzibilitate și împiedică exercitarea unui control judiciar efectiv asupra raționamentului instanței.

40. În consecință, Completul de judecată reține că decizia instanței de apel nu satisface exigențele art. 6 din CEDO și ale art. 118 alin. (1) și (3) din Codul administrativ referitoare la motivarea hotărârilor. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (ex. Ruiz Torija c. Spaniei, Helle c. Finlandei) stabilește obligația instanțelor de a răspunde efectiv argumentelor esențiale formulate de părți. O hotărâre nemotivată sau formal motivată echivalează cu lipsa unei examinări reale a cauzei.

41. Potrivit art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, decizia instanței de apel urmează a fi casată, întrucât eroarea judiciară rezultată din neexaminarea motivelor de apel nu poate fi corectată în etapa recursului.

42. În aceste condiții, cauza urmează a fi trimisă spre rejudecare la Curtea de Apel Centru, în alt complet de judecată, pentru o nouă analiză efectivă a tuturor criticilor formulate în apel.

43. Ținând cont de cele expuse și în temeiul art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite recursul declarat de Casa Națională de Asigurări Sociale.

Casează integral decizia 4 iunie 2024 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Cireș Mihail, Garbuz Igor, Gojin Serghei, Rotaru Nicolae și Șarcanean Sergiu împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale privind anularea actelor administrative și obligarea stabilirii și achitării alocației de stat.

Restituie cauza spre rejudecare la Curtea de Apel Centru, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președinte

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă

Oxana Parfeni