



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de Casa Națională de Asigurări Sociale,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Valentina Agheeva împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale cu privire la anularea actului administrativ, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

împotriva deciziei din 22 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău,

*(Dosarul nr. 3ra-75/24
PIGD 2-22087117-01-3ra-19012024)*

Recursul este vădit neîntemeiat. Art. 246 alin. (2) lit. h) din Codul administrativ. Dezacordul recurentului cu decizia instanței de apel nu constituie un temei de casare a ei.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – jud. I. Barbacaru
Curtea de Apel Chișinău – jud. V. Negru, G. Dașchevici, E. Palanciuc

17 septembrie 2025

Textul corespunde originalului

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

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Oxana Parfeni,

Diana Stănilă, *judcători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 21.06.2022, avocatul Petru Coșleț, acționând în numele reclamantei Valentina Agheeva, a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS), solicitând:

- 1) constatarea nelegalității refuzului Casei Teritoriale de Asigurări Sociale (CTAS) sect. Rîșcani nr. 8541 din 20.08.2021, prin care s-a refuzat plata pensiei pentru limită de vârstă aferente perioadei 01.01.2020–19.06.2020;
- 2) constatarea nelegalității refuzului CNAS nr. C-929/22 din 20.05.2022, prin care, de asemenea, s-a refuzat plata pensiei pentru limită de vârstă aferente aceleiași perioade 01.01.2020–19.06.2020;
- 3) obligarea părților CTAS sect. Rîșcani și CNAS să emită un act administrativ favorabil reclamantei, în vederea achitării pensiei pentru limită de vârstă pentru perioada 01.01.2020–19.06.2020 (f.d. 5–8).

2. În motivarea acțiunii s-a arătat că reclamanta, născută la 01.01.1937 și cetățeană a Republicii Moldova, a emigrat în anul 2002 cu domiciliu permanent în Republica Federală Germania, iar la plecare i-au fost retrase actele de identitate și a fost sistată plata pensiei pentru limită de vârstă.

3. La 28.07.2014, reclamanta a depus acțiune împotriva CNAS și CTAS sect. Rîșcani, solicitând restabilirea, recalcularea și achitarea pensiei începând cu 01.12.2002.

4. Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 04.07.2018 a fost admis apelul reclamantei, s-a casat hotărârea Judecătoriei Rîșcani din 21.01.2016 și s-a pronunțat o nouă hotărâre prin care s-a admis parțial cererea, obligând CNAS și CTAS sect. Rîșcani să restabilească și să recalculeze pensia pentru limită de vârstă începând cu 17.12.2012, data depunerii cererii la CNAS, iar în rest acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

5. Prin Decizia Curții Supreme de Justiție din 12.12.2018 a fost respins recursul declarat de Casa Națională de Asigurări Sociale și admis recursul reclamantei, fiind obligate Casa Națională de Asigurări Sociale și Casa Teritorială de Asigurări Sociale, sec. Rîșcani, mun. Chișinău, să restabilească, să recalculeze și să achite reclamantei pensia pentru limită de vârstă începând cu 01.12.2002.

6. La 28.12.2018, reclamanta a depus la Casa Națională de Asigurări Sociale și la Casa Teritorială de Asigurări Sociale, sec. Rîșcani, mun. Chișinău, o cerere prin

care a solicitat punerea în executare a deciziei Curții Supreme de Justiție din 12.12.2018 și achitarea pensiei pentru limită de vârstă începând cu 01.12.2002.

7. Casa Teritorială de Asigurări Sociale, sec. Rîșcani, mun. Chișinău, i-a comunicat reclamantei refuzul de plată pe motivul lipsei buletinului de identitate.

8. În aceeași dată, 28.12.2018, reclamanta s-a adresat Agenției Servicii Publice pentru eliberarea buletinului de identitate. Agenția i-a comunicat că eliberarea buletinului de identitate este condiționată de parcurgerea procedurii de repatriere, iar în lipsa acesteia poate fi eliberat doar un buletin provizoriu, valabil un an. Reclamanta a refuzat parcurgerea procedurii de repatriere și a acceptat eliberarea buletinului provizoriu; în temeiul acestuia i-a fost achitată pensia pentru limită de vârstă pentru perioada 01.12.2002–31.12.2019.

9. Ulterior, reclamanta a părăsit din nou teritoriul Republicii Moldova, revenind în luna iunie 2020.

10. Pentru continuarea încasării pensiei, aceasta și-a perfectat un nou buletin de identitate provizoriu; cu toate acestea, plata pensiei i-a fost efectuată doar începând cu 19.06.2020. La 03.09.2020, reclamanta a depus la Casa Națională de Asigurări Sociale o cerere de transfer al pensiei pe contul bancar deschis la BC „Victoriabank” SA.

11. La 02.06.2021, reclamanta a înaintat Casei Teritoriale de Asigurări Sociale, sec. Rîșcani, o cerere prin care a solicitat achitarea pensiei pentru perioada 01.01.2020–19.06.2020.

12. Prin scrisoarea CTAS sec. Rîșcani nr. 7245 din 16.06.2021, s-a refuzat plata pensiei pentru perioada menționată (în adresare fiind indicată perioada 01.01.2002–19.06.2020), motivându-se că buletinul provizoriu de identitate al reclamantei este valabil doar începând cu 19.06.2020.

13. La 10.08.2021, reclamanta a formulat o nouă cerere către CTAS sec. Rîșcani, solicitând achitarea pensiei pentru intervalul 01.01.2020–19.06.2020, însă, prin scrisoarea nr. 8541 din 20.08.2021, plata a fost din nou refuzată cu același temei, respectiv valabilitatea buletinului provizoriu doar de la 19.06.2020.

14. La 27.04.2022, reclamanta a depus o cerere prealabilă la Casa Națională de Asigurări Sociale. Prin scrisoarea nr. C-929/22 din 13.05.2022, instituția i-a comunicat necesitatea prelungirii cu 15 zile a termenului de examinare a cererii. Ulterior, prin scrisoarea nr. C-929/22 din 20.05.2022, Casei Naționale de Asigurări Sociale a respins solicitarea reclamantei privind achitarea pensiei pentru perioada 01.01.2020–19.06.2020, motivând că, în acest interval, reclamanta nu a deținut un buletin de identitate valabil.

15. Reclamanta consideră ilegale atât refuzul Casei Teritoriale de Asigurări Sociale, sec. Rîșcani, mun. Chișinău, consemnat în scrisoarea nr. 8541 din 20.08.2021, cât și refuzul Casei Naționale de Asigurări Sociale, consemnat în

scrisoarea nr. C-929/22 din 20.05.2022, întrucât Legea specială nr. 156/1998 prevede expres că pensiile pentru limită de vârstă stabilite anterior și neachitate la timp se plătesc retroactiv din data suspendării, fără a institui vreo limită de termen.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

16. Prin hotărârea Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 decembrie 2022, s-a admis acțiunea, s-a anulat Decizia Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Rîșcani nr. 8541 din 20.08.2021, precum și Decizia Casei Naționale de Asigurări Sociale a RM nr. C-929/22 din 20.05.2022 adoptată în procedura prealabilă. S-a obligat Casa Națională de Asigurări Sociale să emită act administrativ individual cu privire la achitarea în beneficiul lui Valentina Agheeva a pensiei pentru limita de vârstă pentru perioada 01.01.2020 – 19.06.2020.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

17. La data de 27 decembrie 2022 Casa Națională de Asigurări Sociale a declarat apel nemotivat, ulterior a prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii instanței de fond, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 decembrie 2022, cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

18. Prin decizia din 22 noiembrie 2023, Curtea de Apel Chișinău a respins cererea de apel formulată de Casa Națională de Asigurări Sociale, menținând Hotărârea Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, din 01 decembrie 2022.

19. În motivarea soluției, instanța de apel a reținut că obiectul material al prezentei acțiuni de contencios administrativ îl constituie cerința reclamantei Valentina Agheeva de anulare a deciziei autorității și de obligare a pârâtei la emiterea unui act administrativ individual favorabil prin care să se dispună achitarea pensiei pentru limită de vârstă pentru perioada 01.01.2020–19.06.2020. S-a constatat că Valentina Agheeva era titularul dreptului la pensie pentru limită de vârstă și beneficia de aceasta, iar Casa Națională de Asigurări Sociale nu a contestat faptul că intimata este în drept să primească pensie pentru limită de vârstă.

20. Instanța de apel a făcut referire la pct. 40-43 și 47 din Hotărârea Curții Constituționale nr.6 din 09.02.2017, prin care Curtea reține că, prin garanțiile de protecție socială instituite în art.47 din Constituție, statul ocrotește sănătatea și bunăstarea cetățenilor, acordându-le asistență socială în cazurile prevăzute de lege.

Așadar, articolul 47 din Constituție relevă caracterul social al statului, care presupune adoptarea anumitor măsuri pentru toți membrii societății, astfel încât fiecare din ei să posede un minim garantat de asigurare socială.

Prin urmare, obligația constituțională a statului este de a lua măsuri adecvate pentru asigurarea necesităților vitale ale cetățenilor săi, inclusiv în situații excepționale.

Rațiunea asistenței și protecției sociale este de a răspunde nevoilor de trai ale persoanelor și de a menține un anumit nivel de trai în caz de producere a anumitor împrejurări obiective...

Astfel, în vederea realizării politicii în domeniul asigurărilor sociale de stat, legiuitorul, în limitele atribuțiilor ce-i revin, este în drept să opteze pentru diverse soluții de reglementare și concretizare a conținutului drepturilor sociale, cu respectarea principiilor echității sociale și egalității, consfințite prin articolul 16 din Constituție.

21. Instanța de apel a subliniat că, potrivit Hotărârii Curții Constituționale din 08 mai 2018, cadrul normativ care împiedica acordarea pensiei pentru limită de vârstă persoanelor cu domiciliul stabilit peste hotarele Republicii Moldova este neconstituțional; în consecință, reclamanta are dreptul de a beneficia de pensie indiferent de locul de trai permanent.

22. Cu referire la intervalul pentru care urmează a fi calculată/recalculată și achitată pensia, instanța a reținut, în mod întemeiat, aplicabilitatea art. 35 alin. (1) din Legea nr. 156 din 14 octombrie 1998 privind sistemul public de pensii, text care prevede în mod expres că pensia stabilită și neîncasată la timp se plătește retroactiv din data suspendării.

23. În temeiul acestor considerente, instanța de apel a statuat că hotărârea instanței de fond este legală și temeinică, reținând că Decizia Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Rîșcani nr. 8541 din 20.08.2021, adoptată în privința Valentinei Agheeva, este neîntemeiată și ilegală, pasibilă anulării, întrucât autoritatea nu și-a exercitat dreptul discreționar în conformitate cu prevederile legale.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

24. La 15 decembrie 2023, Casa Națională de Asigurări Sociale a depus recurs împotriva deciziei din 22 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău. Iar, la 19 ianuarie 2024, Casa Națională de Asigurări Sociale a prezentat motivarea recursului solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel și cu pronunțarea unei noi decizii.

ARGUMENTELE RECURSULUI

25. Recurenta a criticat soluția instanței de apel, susținând că aceasta este pripită și nemotivată, întrucât nu a fost examinat în mod corespunzător cadrul legal aplicabil și au fost aplicate eronat normele de drept material.

26. S-a arătat că reclamanta este beneficiară de pensie pentru limită de vârstă încă din anul 1992, însă, odată cu autorizarea emigrării în Germania la 18.05.2002,

plata pensiei i-a fost suspendată de la 01.12.2002, în temeiul art. 36 alin. (2) din Legea nr. 156/1998.

27. Ulterior, cererile reclamantei de transfer și reluare a pensiei au fost respinse, deoarece legea, în forma aplicabilă până la 01.01.2017, condiționa dreptul la pensie de domiciliul pe teritoriul Republicii Moldova, iar Acordul de securitate socială cu Germania a intrat în vigoare abia la 01.03.2019.

28. Recurenta a menționat că, în executarea Deciziei Curții Supreme de Justiție din 12.12.2018, a reluat plata pensiei reclamantei începând cu 01.12.2002, cu aplicarea indexărilor anuale de la 01.04.2003, achitățile fiind efectuate până la 31.12.2019, în limitele termenului de valabilitate al actului de identitate prezentat. S-a invocat pct. 20 din Regulamentul aprobat prin H.G. nr. 929/2006, potrivit căruia plata pensiei suspendate se reia doar la cererea beneficiarului și în baza actului de identitate valabil, iar sumele se achită retroactiv din data suspendării.

29. CNAS a argumentat că reclamanta nu a dispus de un act de identitate valabil pentru perioada 01.01.2020–19.06.2020, buletinul provizoriu fiind obținut abia la 19.06.2020, ceea ce exclude posibilitatea legală de a dispune plata pentru perioada anterioară. În acest context, recurenta a apreciat ca fiind legală Decizia CTAS Ciocana nr. 2021/92/44185 din 24.05.2021, prin care pensia a fost reluată începând cu 19.06.2020, precum și refuzurile de achitare pentru perioada contestată.

30. Totodată, s-a arătat că dispozițiile art. 35 alin. (1) din Legea nr. 156/1998, privind plata retroactivă a pensiei neîncasate, nu sunt aplicabile cauzei, întrucât normele speciale din Regulamentul H.G. nr. 929/2006 condiționează reluarea de existența unui act de identitate valabil.

31. În final, recurenta a solicitat admiterea recursului, casarea în întregime a Deciziei Curții de Apel și pronunțarea unei noi hotărâri în favoarea sa, invocând dispozițiile art. 244, 245, 247 și art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

32. 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.”

33. Art. 245 din Codul administrativ:

„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.”

34. Art. 245¹ alin. (1) din Codul administrativ:

„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.

35. Art. 246 alin. (1) și (2) lit. h) din Codul administrativ:

„Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă recursul este inadmisibil, completul din 3 judecători adoptă o încheiere irevocabilă. Încheierea privind inadmisibilitatea recursului, care conține sumar faptele cauzei, motivele și temeiul inadmisibilității, se publică pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție și se comunică părților.

Recursul se declară inadmisibil în special când: recursul este vădit neîntemeiat.”

ASPECTE DE PROCEDURĂ

36. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că decizia motivată a instanței de apel a fost notificată Casei Naționale de Asigurări Sociale la data de 9 ianuarie 2024, prin intermediul poștei electronice, fapt ce se confirmă prin extrasul anexat la dosar (f.d.143).

37. Cererea de recurs a fost depusă la data de 19 ianuarie 2024, respectând termenul legal prevăzut. Prin urmare, recursul a fost formulat în conformitate cu prevederile art. 245 din Codul administrativ.

MOTIVAREA INSTANȚEI

38. Din analiza prevederilor legale reținute supra, rezultă că admisibilitatea sau inadmisibilitatea recursului, în special, urmează să însușească, în condițiile Codului administrativ, exercitarea efectivă a unui control de legalitate veritabil, bazat pe temeuri concludente și serioase. Astfel, normele pre citate oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă.

39. În această ordine de idei, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție 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.

40. Completul Curții Supreme de Justiție notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. 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.

41. Instanța de recurs atestă că motivele de casare, invocate în recurs de Casa Națională de Asigurări Sociale, nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ, deoarece se referă la dezacordul recurenteii cu soluția pronunțată de Curtea de Apel Chișinău și nu relevă interpretarea contrară a legii și aplicarea eronată a normelor de drept material sau procedural sau că aceasta s-ar baza în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor, respectiv nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

42. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că recursul depus, conține obiecții de fapt și de drept similare celor expuse în cererea de chemare în judecată, care au fost analizate de către Curtea de Apel Chișinău, fiind apreciate în mod corespunzător. În consecință, nu există aparența unei încălcări a dreptului recurenteii la soluționarea tuturor argumentelor cu privire la judecarea cauzei în prima instanță, în modul în care este garantat de art. 6 § 1 al Convenției.

43. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează faptul că dezvoltarea recursului trebuie să cuprindă o motivare corespunzătoare, în sensul arătării cu claritate a acelor critici, care sunt de natură a învedera netemeinicia hotărârii/deciziei și care se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ.

44. Nu este suficientă simpla expunere a circumstanțelor faptice ale cauzei, fiind necesară motivarea recursului cu indicarea motivelor de netemeinicie pe care se bazează, precum și dezvoltarea lor. Motivarea recursului însemnând nu doar exprimarea nemulțumirii față de actul de dispoziție pronunțat în apel, ci expunerea tuturor motivelor pentru care, din punctul de vedere al părții, instanța a pronunțat o hotărâre neîntemeiată.

45. Recursul nu se poate limita la o simplă indicare a textelor de lege, ci implică determinarea greșelilor imputate Curții de Apel Chișinău și o minimă argumentare a criticii în fapt și în drept, precum și indicarea probelor pe care se bazează aceste critici. Simpla trimitere la un text de lege, fără explicarea pretensei interpretări și/sau aplicări eronate a prevederilor legale de către Curtea de Apel Chișinău, nu echivalează cu un argument. Dacă ar proceda la examinarea unui asemenea pretins argument, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție s-ar substitui autorului recursului, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu.

46. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție subliniază că admisibilitatea recursului trebuie analizată în contextul rolului și funcției legale atribuite instanței judecătorești supreme, care constau, în principal, în asigurarea aplicării și interpretării unitare a legii în soluționarea cauzelor de contencios administrativ. În acest sens, orice cerere de recurs trebuie să fie motivată în

concordanță cu aceste principii fundamentale, pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes.

47. În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise (a se vedea hotărârile CtEDO *Golder c. Regatul Unit*, 1975, §38; *Stanev c. Bulgariei* [MC], 2012, §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 (a se vedea hotărârea CtEDO *Luordo c. Italiei*, 2003, §85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (a se vedea hotărârea CtEDO *Levages Prestations Services c. Franței*, 1996, §45).

48. Curtea de la Strasbourg a mai reiterat că modul de aplicare a art. 6 din CEDO procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de specificul acestor proceduri, urmând a se ține cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem (a se vedea hotărârea CtEDO *Botten c. Norvegiei*, 1996, §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 hotărârea CtEDO *Helmerts c. Suediei*, 1991, §31, 36).

49. Din aceste motive, în conformitate cu art. 230 și art. 246 alin. (2) lit. h) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibil recursul depus de Casa Națională de Asigurări Sociale.
Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Oxana Parfeni

Diana Stănilă