



**CURTEA SUPREMĂ  
DE JUSTIȚIE**

**HOTĂRÂRE**

**cu privire la cererea de chemare în judecată depusă de**

Luiza GAFTON, Anatolie GALBEN, Victor MICU, Petru MORARU și Dorel  
MUSTEAȚĂ

*împotriva*

Consiliului Superior al Magistraturii

privind anularea actului administrativ și obligarea emiterii actului administrativ  
favorabil

*Dosarul nr. 3d-2/24*

*PIGD 2-24002848-01-3d-04012024*

Modul de acordare și achitare a indemnizației unice de concediere prevăzute de lege pentru judecătorii eliberați onorabil din funcție. Legalitatea impozitării și a reținerii contribuțiilor de asigurare medicală din indemnizația unică de concediere acordată judecătorilor.

22 mai 2025

Textul corespunde originalului

## **Examinând în ședință publică cererea de chemare în judecată depusă de Luiza Gafton, Anatolie Galben, Victor Micu, Petru Moraru și Dorel Musteață împotriva Consiliului Superior**

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,  
Ion Malanciuc,  
Diana Stănilă, *judecători*,

Mariana Boico, *grefier*  
constată următoarele:

### **ARGUMENTELE PĂRȚILOR**

#### **a) Argumentele reclamanților**

1. La 04 ianuarie 2024 Luiza Gafton, Anatolie Galben, Victor Micu, Petru Moraru și Dorel Musteață au depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, solicitând anularea hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii din 10.10.2023 nr.441/27 și obligarea emiterii unui act administrativ individual favorabil privind recalcularea sumelor indemnizației pentru anii de activitate în calitate de judecători, cu restituirea sumelor impozitului și a primei de asigurare medicală reținută ilegal din indemnizația de concediere, cât și restituirea sumelor primelor de asigurare medicală reținute contrar dispoziției art. 31 al Legii nr.544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, pentru ultimii trei ani cât și încasarea sumelor cu titlu de penalitate pentru reținerea achitării indemnizației de eliberare din funcție.

2. În motivarea acțiunii reclamanților au indicat că prin hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii din 14.02.2023 și respectiv, din 23.02.2023 au fost admise cererile de demisie ale judecătorilor Gafton Luiza, Galben Anatolie, Micu Victor, Moraru Petru din 17.03.2023, iar demisia judecătorului Musteață Dorel a fost acceptată din 20.03.2023, în temeiul art.25 alin. (1) lit. a) și 26 al Legii nr.544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, cu achitarea tuturor plăților prevăzute de legislație.

3. Au susținut că la data de 04.07.2023, cu întârziere de 108 zile, reclamanților Gafton Luiza, Galben Anatolie, Micu Victor și Moraru Petru le-au fost achitate de către Consiliul Superior al Magistraturii sumele indemnizației pentru anii de activitate în calitate de judecător, cu reținerea din aceste sume a impozitului pe venit, precum și cu reținerea pentru a doua oară a primei de asigurare medicală în mărime de 9% lunar pentru fiecare an de activitate.

4. La 21 iulie 2023 reclamanții au depus cerere la Consiliul Superior al Magistraturii cu privire la inițierea procedurii administrative având ca obiect: obligarea Consiliului Superior al Magistraturii să emită un act administrativ individual favorabil privind recalcularea și restituirea sumelor reținerilor cu titlu repetat a impozitului pe

venit, a primelor de asigurare medicală obligatorie din indemnizația de concediere cât și a sumelor mijloacelor bănești reținute din salariu contrar dispoziției art. 31 al Legii nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, pentru perioada de activitate martie 2020-martie 2023 (potrivit termenului de prescripție prevăzut de dispoziția art. 391 Cod civil).

5. În cererea depusă s-a menționat că reținerea și decontarea sumei cu titlu de primă de asigurare medicală este ilegală, deoarece dispoziția art.31 al Legii 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului stipulează că judecătorul și membrii familiei sale beneficiază de asistență medicală gratuită la nivel minim necesar și de alte garanții sociale prevăzute de lege. Contrar prevederilor legale enunțate, Consiliul Superior al Magistraturii a reținut din salariul lunar al judecătorilor prima de asigurare medicală obligatorie pe tot parcursul activității, precum și din suma indemnizațiilor achitate în conformitate cu dispoziția art. 26 din Legea nr.544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, pentru anii de activitate.

6. Reclamanții au susținut că prin acțiunile menționate Consiliul Superior al Magistraturii a lezat dreptul fundamental la proprietate consfințit în art.46 din Constituție și art.1 Protocol 1 la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor și a Libertăților Fundamentale, potrivit jurisprudenței căreia reținerile de către stat a sumelor de bani care le revin reclamanților cu titlu de drepturi, izvorâte din contribuțiile în cadrul regimurilor de securitate socială constituie drepturi patrimoniale și cad sub protecția art.1 din Protocol I CtEDO.

7. S-a solicitat recalcularea și restituirea reținerilor cu titlu de impozit și primă de asigurare medicală obligatorie din salariu, pentru perioada de activitate martie 2020 - martie 2023 (potrivit termenului de prescripție prevăzut de dispoziția art. 391 Cod civil), la fel și a sumelor reținute cu același titlu din indemnizația achitată în conformitate cu dispoziția art. 26 al Legii nr. 544 pentru anii de activitate.

8. Concomitent, s-a solicitat calcularea și achitarea dobânzii de întârziere în mărime de 0,03 % din suma neachitată în termen pentru fiecare zi de întârziere în conformitate cu art. 330 alin.(2) din Codul muncii.

9. Reclamanții susțin că cererea nominalizată a fost soluționată de către pârât cu încălcarea termenelor prevăzute la art. 60 din Codul administrativ, și anume la data de 10.10.2023, prin hotărârea nr. 441/27, prin care au fost respinse solicitările menționate supra.

10. În motivarea respingerii, pârâtul a invocat prevederile art. 4 alin. (4) din Legea nr. 1585-XII, potrivit căreia judecătorii nu intră sub incidența asigurării obligatorii de asistență medicală din contul Guvernului.

11. Totodată, pârâtul a făcut trimitere la prevederile art. 31 din Legea nr. 544 privind statutul judecătorului, conform căreia judecătorul și membrii familiei sale beneficiază de asistență medicală gratuită la nivelul minim necesar, precum și de alte garanții sociale prevăzute de lege.

12. În concluzie, pârâtul a reținut că judecătorii sunt plătitori ai primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală sub formă de contribuții procentuale din salariu și alte recompense, întrucât aceștia nu sunt asigurați de Guvern. De asemenea,

s-a menționat că nivelul minim de asistență medicală garantat de stat, la care se face referire, este asigurat tuturor cetățenilor în temeiul art. 36 alin. (1) și (2) din Constituția Republicii Moldova.

13. Reclamanții au indicat că pârâțul, respingând cerința referitor la achitarea primei de asigurare obligatorie medicală prin hotărârea indicată, a omis să se expună asupra celorlalte capete de cerere și anume:

- recalcularea și restituirea reținerilor cu titlu de impozit;
- calcularea și achitarea dobânzii de întârziere în mărime de 0,03 % din suma neachitată în termen pentru fiecare zi de întârziere în conformitate cu art. 330 alin.(2) din Codul muncii.

14. Reclamanții consideră că respingerea cererii de emitere a actului administrativ individual favorabil denotă caracterul ilegal al actului contestat, inclusiv din perspectiva nemotivării acestuia, contrar dispozițiilor art. 31 și art. 118 din Codul administrativ.

15. În contextul circumstanțelor expuse și având în vedere situația creată în fața autorității judecătorești, actul administrativ defavorabil emis de Consiliul Superior al Magistraturii, prin respingerea cererilor reclamanților, relevă caracterul său incert, în contradicție cu prevederile art. 119 alin. (1) din Codul administrativ. Or, norma menționată stabilește cu titlu imperativ că „conținutul unui act administrativ individual trebuie să fie suficient de cert”.

16. În susținerea poziției, reclamanții au indicat că au activat în calitate de judecători până la 17.03.2023, respectiv până la 20.03.2023 (în cazul judecătorului D. Musteață). Toți reclamanții au plecat onorabil din sistemul judiciar în temeiul art.25 alin. (1) lit. a) și art. 26 al Legii nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, cu achitarea tuturor plăților prevăzute de legislație.

17. Dispoziția art. 26 alin.(3) al Legii 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului prevede că judecătorului care a plecat onorabil din sistem i se plătește o indemnizație unică de concediere egală cu 50% din produsul înmulțirii salariului său mediu lunar la numărul de ani complet lucrați în funcția de judecător. Indemnizația respectivă a fost achitată reclamanților prin transfer pe cardurile bancare ale acestora la data de 04 iulie 2023, fapt confirmat prin extrasele de cont bancar ale reclamanților.

18. Conform art. 85 alin. (3) din Codul muncii, după expirarea termenelor indicate la alin.(1), (2) și (4), salariatul are dreptul să înceteze lucrul, iar angajatorul este obligat să efectueze achitarea deplină a drepturilor salariale ce i se cuvin salariatului în termenele prevăzute la art. 143 și să-i elibereze documentele legate de activitatea acestuia în unitate.

19. La fel, dispoziția art. 145 alin. (1) din Codul muncii, prevede că compensarea pierderilor cauzate de neachitarea la timp a salariului se efectuează prin indexarea obligatorie și în mărime deplină a sumei salariului calculat dacă reținerea acestuia a constituit cel puțin o lună calendaristică de la data stabilită pentru achitarea salariului lunar.

20. Astfel, angajatorul avea obligația de a efectua achitarea deplină a drepturilor salariale, inclusiv a indemnizației unice cuvenite salariatului, la data eliberării din funcție.

21. Prin prisma normelor citate și a faptelor constatate anterior, reclamanții invocă că a avut loc o întârziere în achitarea indemnizației unice de 108 zile (17 martie 2023 – 4 iulie 2023) în privința reclamanților Luiza Gafton, Anatolie Galben, Victor Micu și Petru Moraru, fapt ce demonstrează încălcarea drepturilor acestora în calitate de salariați.

22. Potrivit art. 143 alin. (1) lit. a) din Codul muncii, în cazul în care nu se contestă cuantumul sumelor datorate salariatului de către unitate, achitarea acestora se efectuează, la încetarea contractului individual de muncă, în ziua eliberării din serviciu, dacă salariatul a continuat să lucreze până la acea dată.

23. Totodată, potrivit Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr. 95 asupra protecției salariului, adoptată la Geneva la 1 iulie 1949 și ratificată de Parlamentul Republicii Moldova la 26 septembrie 1995, noțiunea de „salariu” desemnează, indiferent de denumire sau modul de calcul, remunerația ori câștigurile evaluabile în bani, stabilite prin acordul părților sau de legislația națională, pe care angajatorul le datorează salariatului în temeiul unui contract de muncă, scris sau verbal, fie pentru munca prestată, fie pentru serviciile ce urmează a fi prestate.

24. Conform art. 10 al Convenției menționate, salariul trebuie să fie protejat împotriva reținerilor sau cesiunilor, în măsura necesară pentru asigurarea întreținerii lucrătorului și a familiei sale.

25. Reclamanții consideră că normele legale expuse consacră garanții efective în favoarea salariatului, menite să asigure satisfacerea necesităților sale vitale, întemeiate pe o convingere legitimă și previzibilă că angajatorul își va executa cu bună-credință obligațiile și va achita în termen drepturile salariale cuvenite. În același timp, aceste norme instituie obligația angajatorului de a-și organiza activitatea astfel încât să nu fie afectată capacitatea salariatului de a se întreține pe sine și pe familia sa. În acest context, statul, în calitate de angajator, are o obligație pozitivă de a asigura respectarea acestor garanții.

26. Respectiv, consideră reclamanții că, în speță, urmează a fi aplicate prevederile art. 330 alin. (2) din Codul muncii. Acordarea plății suplimentare este condiționată de existența culpei angajatorului în întârzierea achitării drepturilor salariale.

27. O asemenea concluzie este susținută și de practica judiciară, fiind în concordanță cu hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 11 din 3 octombrie 2005.

28. La caz, se constată că a avut loc întârziere de achitare a indemnizației, ce în mod direct, în cazul culpei angajatorului, generează dreptul de a pretinde de la angajator, prin prisma art. 330 alin. (2) din Codul muncii, încasarea plății suplimentare a celor 0,3 la sută din suma neplătită în termen, prezentând în sensul dat un remediu efectiv pentru violarea dreptului de muncă.

29. Astfel, reclamanții consideră că urmează a fi admisă cerința lor privind încasarea sumelor cu titlu de penalitate pentru reținerea achitării indemnizației de eliberare din funcție cu 108 de zile (17 martie 2023 – 04 iulie 2023) :

- Luizei Gafton - suma de 142 026,94 lei,
- lui Anatolie Galben - suma de 89 273,50 lei,

- lui Victor Micu - suma de 110 457,05 lei,
- lui Petru Moraru - suma de 86 958,51 lei.

30. Reclamanții remarcă că la demiterea lor, în temeiul art. 26 al Legii nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, fiecăruia i-a fost calculată indemnizația de eliberare după cum urmează:

- Luizei Gafton - suma de 547 396,05 lei,
- lui Anatolie Galben - suma de 344 075,31 lei,
- lui Victor Micu - suma de 425 789,70 lei,
- lui Petru Moraru - suma de 335 152,93 lei
- lui Dorel Musteață - suma de 351 201,23 lei.

31. Reclamanții susțin că din sumele stabilite lor la eliberare a fost reținut în mod repetat prima de asigurare medicală în mărime de 9% și anume, s-a reținut:

- Luizei Gafton - suma de 49 265,64 lei,
- lui Anatolie Galben - suma de 30 966,78 lei,
- lui Victor Micu - suma de 38 321,07 lei,
- lui Petru Moraru - suma de 30 163,76 lei,
- lui Dorel Musteață - suma de 31 608,92 lei.

32. În situația dată, reclamanților le-a fost reținută prima de asigurare medicală pentru anii de activitate în mod repetat; odată le-a fost reținută pe parcursul fiecărei luni de activitate și în mod repetat - la demisie în temeiul art.25 alin. (1) lit.a și 26 al Legii nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului.

33. Dispoziția art. 20 lit. g) din Codul fiscal în mod expres arată că indemnizațiile de concediere stabilite conform legislației sunt surse de venit neimpozabile și nu se includ în venitul brut.

34. Astfel, din normele citate rezultă că, indemnizația unică calculată pentru reclamanți, nu poate fi supusă impozitării.

35. Atenționează că prin urmare, reținerea repetată a primelor de asigurare obligatorie medicală din indemnizația unică de concediere, contravine prevederilor legale.

36. Solicită încasarea primei de asigurare medicală în mărime de 9%, care au fost ilegal reținută din indemnizația de eliberare, de la:

- Luiza Gafton - în sumă de 49 265,64 lei,
- Anatolie Galben - în sumă de 30 966,78 lei,
- Victor Micu - în sumă de 38 321,07 lei,
- Petru Moraru - în sumă de 30 163,76 lei,
- Dorel Musteață în sumă de 31 608,92 lei.

37. Concomitent, în conformitate cu dispoziția art. 31 al Legii nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, judecătorul și membrii familiei sale beneficiază de asistență medicală gratuită la nivel minim necesar și de alte garanții sociale prevăzute de lege.

38. Respectiv, prin prisma Legii nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, judecătorul în exercițiul funcției beneficiază de asistență medicală gratuită din contul bugetului de stat. Acest drept al salariatului - judecător, nu eliberează

angajatorul de obligația achitării prin rețineri din salariu, a primilor de asigurare ce urmează să fie efectuate potrivit Legii nr. 1593/2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală.

39. În context, menționează că prin prisma art. 62 al Legii cu privire la Procuratură nr. 3-din 25 februarie 2016 procurorii aflați în exercițiul funcției beneficiază de asistență medicală în conformitate cu Legea nr. 1585-XIII din 27 februarie 1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală. Iar, Procuratura Generală, din 01 ianuarie 2013, a încetat reținerile din salariu a primelor de asigurare medicală a procurorilor.

40. Atât activitatea procurorilor cât și a judecătorilor sunt reglementate de legi speciale ca Legea cu privire la procuratură și Legea cu privire la statutul judecătorului. Procurorii în temeiul legii lor speciale au obținut și beneficiază și în continuare de asistență medicală gratuită, însă judecătorii, cu toate că art. 31 al Legii speciale arată în mod expres acest lucru, continuă să achite neîntemeiat prima de asigurare medicală.

41. Conform informației prezentate de către pârât drept răspuns la cererea prealabilă, suma totală a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală reținute din salariul reclamantei Luiza Gafton

în perioada martie-decembrie 2020 constituie 15 307,63 lei,

în perioada ianuarie-decembrie anul 2021 – 43 643,67 lei,

în perioada ianuarie-decembrie 2022 - 36 614,82 lei,

în perioada ianuarie-martie 2023 – 11 454,80 lei,

iar, în total primele de asigurare obligatorie de asistență medicală reținute din salariul reclamantei pentru perioada martie 2020 - martie 2023 constituie suma de 107 020, 92 lei.

42. Suma totală a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală reținute din salariul reclamantului Anatolie Galben

în perioada martie-decembrie 2020 constituie - 15 823,35 lei,

în perioada ianuarie-decembrie anul 2020 – 37 318,26 lei,

în perioada ianuarie-decembrie 2022 – 37 200,85 lei,

în perioada ianuarie-martie 2023 – 15 656,08 lei,

iar, în total primele de asigurare obligatorie de asistență medicală reținute din salariul reclamantului pentru perioada martie 2020 - martie 2023 constituie suma de 105 998,55 lei.

43. Suma totală a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală reținute din salariul reclamantului Victor Micu

în perioada martie-decembrie 2020 constituie -15 147,64 lei,

în perioada ianuarie-decembrie anul 2021 – 34 856,44 lei,

în perioada ianuarie-decembrie 2022 – 36 243,76 lei,

în perioada ianuarie-martie 2023 – 14 554,25 lei,

iar, în total primele de asigurare obligatorie de asistență medicală reținute din salariul reclamantului pentru perioada martie 2020 - martie 2023 constituie suma de 100 802,09 lei.

44. Suma totală a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală reținute din salariul reclamantului Petru Moraru

în perioada martie-decembrie 2020 constituie - 16 144,59 lei,

în perioada ianuarie-decembrie anul 2021 – 31 865,56 lei,

în perioada ianuarie-decembrie 2022 - 35 078,54 lei,

în perioada ianuarie-martie 2023 – 9 800,94 lei,

iar, în total primele de asigurare obligatorie de asistență medicală reținute din salariul reclamantului pentru perioada martie 2020- martie 2023 constituie suma de 92 889,63 lei.

45. Suma totală a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală reținute din salariu reclamantului Dorel Musteață

în perioada martie-decembrie 2020 constituie - 14 458,75 lei,

în perioada ianuarie-decembrie anul 2021 – 38 715,66 lei,

în perioada ianuarie-decembrie 2022 – 4 2581,55 lei,

în perioada ianuarie-martie 2023 – 44 240,68 lei,

iar, în total primele de asigurare obligatorie de asistență medicală reținute din salariul reclamantului pentru perioada martie 2020 - martie 2023 constituie suma de 139 996,64 lei.

46. Remarcă că potrivit art. 4 al Legii cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală nr. 1585-XIII din 27.02.1998, categoriile de persoane pentru care Guvernul stabilește calitatea de asigurat, neincluzând în această categorie procurorii și judecătorii. Or, conform art. 6 alin. (3) al Legii privind actele legislative, actul legislativ special cuprinde norme juridice aplicabile în exclusivitate unor categorii de raporturi sociale sau subiecte strict determinate prin derogare de la regula generală. În caz de divergență între o normă a actului legislativ general și o normă a actului legislativ special cu aceeași forță juridică, se aplică norma actului legislativ special.

47. Astfel, solicită instanței de judecată să țină cont că în speță sunt relevante prevederile Legii cu privire la statutul judecătorului, în virtutea funcției pe care au ocupat-o reclamânții.

48. Pe cale de consecință, reclamânții solicită:

- anularea hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii din 10.10.2023 nr. 441/27 ca fiind ilegală,
- obligarea recalculării indemnizației pentru anii de activitate în funcția de judecător, cu restituirea impozitului și a primelor de asigurare medicală reținute nelegal din indemnizația de eliberare din funcție,

- obligarea restituirii primelor de asigurare medicală reținute din salariu, contrar art. 31 din Legea nr. 544/1995 privind statutul judecătorului, pentru ultimii trei ani de activitate,
- încasarea penalităților pentru întârzierea achitării indemnizației de eliberare din funcție,
- indexarea sumelor adjudecate conform ratei medii anuale a inflației pentru perioada vizată.

## **b) Argumentele pârâtului**

49. La 11 iulie 2024 Consiliul Superior al Magistraturii a depus referință, solicitând respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată.

50. Referitor la criticile formulate de reclamanți privind faptul că contrar dispoziției art. 31 și art. 118 din Codul administrativ, hotărârea nr. 441/27 din 10 octombrie 2023 nu ar fi fost motivată, Consiliul a indicat că din conținutul actului administrativ individual contestat rezultă cu certitudine motivele de fapt și de drept, precum și descrierea succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: circumstanțele, opiniile participanților.

51. Totodată, a indicat că în speță, în corespundere cu dispozițiile art. 26 alin. (3) din Legea nr.544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, la 04 iulie 2023 ex-membrilor Consiliului Superior al Magistraturii, Luiza Gafton, Anatolie Galben, Victor Micu, Petru Moraru, Dorel Musteață le-a fost achitată indemnizația pentru anii de activitate în calitate de judecători, cu reținerea din această sumă a impozitului pe venit, precum și a primei de asigurare medicală.

52. Ce ține de cererea prealabilă, în ședința din 09 august 2023 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, a fost prelungită examinarea cu un termen de 90 de zile, întrucât există o coliziune de norme în ceea ce privește asistența medicală gratuită de care trebuie să beneficieze judecătorii, dar și o ambiguitate în ceea ce privește aplicarea art. 31 din Legea cu privire la statutul judecătorului, fiind solicitată opinia Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Cancelariei de Stat, Ministerului Justiției, Casei Naționale de Asigurări în Medicină.

53. Ministerul Muncii și Protecției Sociale, prin răspunsul nr.07/3444 din 04 septembrie 2023, a comunicat Consiliului Superior al Magistraturii că subiectul abordat excede arealul competențelor funcționale ale Ministerului.

54. Prin scrisoarea nr. 15-06-9169 din 29 august 2023, Cancelaria de stat a solicitat examinarea în comun și prezentarea propunerilor cu soluții viabile.

55. Casa Națională de Asigurări în Medicină, prin răspunsul nr.01-02/2970 din 12 septembrie 2023, a notat că judecătorii nu sunt exonerati de achitarea primei de asigurare.

56. Consiliul Superior al Magistraturii, în motivarea soluției de respingere a cererii privind recalcularea și restituirea unor plăți, a invocat prevederile constituționale și legale relevante în materie. Astfel, potrivit art. 36 alin. (2) din Constituție, minimul

asigurării medicale oferit de stat este gratuit, iar conform art. 47 alin. (1), statul are obligația de a asigura un nivel de trai decent, inclusiv prin garantarea accesului la servicii medicale.

57. În conformitate cu art. 3 din Legea nr. 1585-XIII din 27 februarie 1998, obiectul asigurării obligatorii de asistență medicală îl constituie riscul legat de cheltuielile pentru acordarea asistenței medicale și farmaceutice, iar potrivit art. 17 alin. (1) și (3) din aceeași lege, prima de asigurare reprezintă o contribuție obligatorie, sub formă fixă sau procentuală din salariu și alte recompense, datorată de persoana asigurată.

58. Mărimea acesteia se stabilește anual prin legea fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală, iar, conform pct. 2 lit. a) din Anexa nr. 1 la Legea nr. 1593-XV din 26 decembrie 2022, printre plătitorii acestor contribuții se regăsesc și angajații, inclusiv persoanele care dețin funcții în autorități publice.

59. Totodată, art. 4 din Legea nr. 1585-XIII stabilește subiecții asigurării obligatorii de asistență medicală și prevede expres categoriile de persoane neangajate pentru care Guvernul are calitatea de asigurat, acestea fiind asigurate din bugetul de stat, în condițiile art. 5 alin. (3) din lege.

60. În baza acestor reglementări, Consiliul Superior al Magistraturii a reținut că doar persoanele neangajate, care nu dispun de mijloace financiare și care se încadrează în categoriile prevăzute de lege, beneficiază de asigurare medicală suportată de stat, în timp ce persoanele angajate au obligația de a achita contribuțiile corespunzătoare.

61. Referitor la subiecții prezentei spețe, Consiliul Superior al Magistraturii a invocat prevederile art. 31 din Legea nr. 544 privind statutul judecătorului, potrivit cărora judecătorul și membrii familiei sale beneficiază de asistență medicală gratuită la nivelul minim necesar, precum și de alte garanții sociale prevăzute de lege.

62. Totodată, Plenul Consiliului a reținut că judecătorii au calitatea de plătitori ai primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, sub formă de contribuție procentuală la salariu și alte recompense, aceștia nefiind asigurați de Guvern. În acest sens, s-a subliniat că minimumul asigurării medicale garantat de stat, la care face referire inclusiv Legea nr. 544/1995, este consacrat prin art. 36 alin. (1) și (2) din Constituție pentru toți cetățenii.

63. În același timp, în baza art. 58 din Constituție, cetățenii au obligația de a contribui prin impozite și taxe la cheltuielile publice, principiul așezării juste a sarcinilor fiscale impunând participarea acestora la finanțarea sistemelor publice. Astfel, pentru a beneficia de asistență medicală în volumul prevăzut de Programul unic al asigurării obligatorii de asistență medicală, persoana este obligată să contribuie la sistemul de asigurări, în conformitate cu legea și principiile care îl guvernează.

64. Consiliul a reținut că obligația de contribuție derivă din principiul solidarității, specific sistemului public de asigurări sociale, care permite asigurarea unui minim de asistență medicală inclusiv pentru persoanele care nu pot contribui, pentru acestea din urmă calitatea de asigurat revenind Guvernului. În consecință, contribuția persoanelor asigurate, inclusiv a angajaților din autorități publice, reprezintă una dintre resursele esențiale ale sistemului.

65. În aceste condiții, s-a apreciat că argumentele reclamanților sunt neîntemeiate, întrucât scutirea judecătorilor de la plata primelor de asigurare medicală ar crea o sarcină disproporționată pentru ceilalți contribuabili. De asemenea, nu a fost reținută nici susținerea privind încălcarea dreptului de proprietate, garantat de art. 46 din Constituție, întrucât acest drept nu poate fi invocat pentru a eluda obligația constituțională prevăzută de art. 58.

66. Prin urmare, s-a concluzionat că obligația de a contribui la fondurile de asigurare obligatorie de asistență medicală nu constituie o încălcare a dreptului de proprietate, ci reprezintă o măsură justificată de scopul legitim al sistemului, respectiv asigurarea unui nivel minim de asistență medicală pentru întreaga populație.

67. În ceea ce privește reținerea primei de asigurare obligatorie de asistență medicală din indemnizația unică de concediere a judecătorului, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a invocat dispozițiile art. 6 din Legea nr. 1593-XV din 26 decembrie 2002, potrivit căreia primele de asigurare pentru categoriile de plătitori prevăzute în anexa nr. 1 se calculează sub formă de contribuție procentuală la salariu și la alte recompense, până la deducerea impozitelor și a altor plăți obligatorii.

68. În acest context, s-a reținut că judecătorii nu sunt exonerati de obligația de a achita prima de asigurare obligatorie de asistență medicală, iar excluderea unei asemenea obligații ar afecta funcționalitatea sistemului de asigurări medicale, care constituie principala sursă de finanțare a ocrotirii sănătății.

69. Pentru susținerea acestei concluzii, Consiliul Superior al Magistraturii a făcut trimitere la Recomandarea Curții Supreme de Justiție nr. 67 din 15 mai 2014 „Cu privire la aplicarea legislației despre volumul asistenței medicale gratuite oferite judecătorilor”, din care rezultă că judecătorii beneficiază de asistență medicală gratuită doar la nivelul minim necesar, în condițiile Programului unic al asigurării obligatorii de asistență medicală, și nu de asistență medicală integral gratuită din bugetul de stat, întrucât o asemenea garanție nu este prevăzută expres de Legea privind statutul judecătorului.

## ARGUMENTELE PĂRȚILOR ÎN ȘEDINȚA DE JUDECATĂ

70. În ședința de judecată de examinare pe fond, reclamanții nu s-au prezentat, însă au solicitat în cererea de chemare în judecată, precum și prin cererea din 10.04.2025, examinarea cauzei în lipsa lor.

71. Reprezentantul pârâtului Consiliul Superior al Magistraturii – Olesea Ciobanu, a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată ca fiind neîntemeiată pe motivele de fapt și de drept expuse în referință.

## LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

72. Art. 191 alin. (5) lit. a) din Codul administrativ:

„Curtea Supremă de Justiție soluționează în primă instanță, prin hotărâri irevocabile, acțiunile în contencios administrativ privind contestarea hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii și ale Consiliului Superior al Procurorilor.”

73. Art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ:

„Examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit.a)–e).”

74. Art. 219 alin. (1) din Codul administrativ:

„Instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.”

75. Art. 9 din Codul administrativ

„(2) Prin cerere se solicită emiterea unui act administrativ individual sau efectuarea unei operațiuni administrative”.

76. Art. 10 din Codul administrativ

„(1) Actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

(2) Decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual”.

77. Art. 17 din Codul administrativ

„Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă”.

78. Art. 31 Cod administrativ

„Actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate”.

79. Art. 60 Cod administrativ

„(1) Termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

(4) Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii.

(5) În mod excepțional, cînd în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile”.

80. Art. 69 alin. (1) din Cod administrativ

„(1) Procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă inițiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii”

#### 81. Art. 78 alin. (1) din Codul administrativ

„(1) Procedura administrativă se finalizează prin efectuarea unei operațiuni administrative sau prin emiterea unui act administrativ individual, respectiv încheierea unui contract administrativ”.

#### 82. Art. 93 din Codul administrativ:

„Fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția.

Prin derogare de la prevederile alin.(1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale.

Reglementări suplimentare sau derogatorii sînt admisibile doar în baza prevederilor legale.”

#### 83. Art. 118 alin. (1) – (3) Cod administrativ

(1) Motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii.

(2) Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde:

- a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul;
- b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul;
- c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

(3) Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia”.

#### 84. Art. 189 din Codul administrativ

„(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

(2) O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci cînd autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

(3) În cazurile prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată și de autoritatea publică”.

#### 85. Art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ:

„O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare)”.

#### 86. Art. 208 alin. (3) din Codul administrativ

„(3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual”.

#### 87. Art. 36 alin. (1) și (2) din Constituția Republicii Moldova

„(1) Dreptul la ocrotirea sănătății este garantat.

(2) Minimul asigurării medicale oferit de stat este gratuit”.

88. Art. 47 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova

„(1) Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.”

89. Art. 58 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova

„(1) Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice”.

90. Art. 26 alin. (3) Legea cu privire la statul judecătorului nr. 544-XIII din 20.07.1995:

„(3) Judecătorului care a plecat onorabil din sistem i se plătește o indemnizație unică de concediere egală cu 50% din produsul înmulțirii salariului său mediu lunar la numărul de ani complet lucrați în funcția de judecător. Totodată, în calculul indemnizației unice de concediere pentru judecătorul demisionat și reîntors în funcție se ia timpul activității în funcția de judecător de la data încetării ultimei demisii”.

91. Art. 31 din Legea cu privire la statul judecătorului nr. 544-XIII din 20.07.1995:

„Judecătorul și membrii familiei sale beneficiază de asistență medicală gratuită la nivel minim necesar și de alte garanții sociale prevăzute de lege”.

92. Art. 3 din Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală nr. 1585/27.02.98

„Obiect al asigurării obligatorii de asistență medicală este riscul asigurat, legat de cheltuielile pentru acordarea volumului necesar de asistență medicală și farmaceutică, prevăzută în Programul unic.”

93. Art. 4 alin. (4) din Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală nr. 1585/27.02.98

(4) Guvernul are calitatea de asigurat pentru următoarele categorii de persoane neangajate cu domiciliul în Republica Moldova și aflate la evidența instituțiilor abilitate ale Republicii Moldova, specificate la alin.(9), cu excepția persoanelor obligate prin lege să se asigure în mod individual:

- a) copiii cu vârsta de până la 18 ani;
- b) elevii și studenții încadrați în sistemul de învățământ la nivelurile 3–8, conform art.12 din Codul educației al Republicii Moldova, cu frecvență, inclusiv cei care își fac studiile peste hotarele țării;
- b<sup>1</sup>) audienții cursurilor de formare inițială a candidaților la funcțiile de judecător și de procuror;
- h) gravidele, parturientele, lăuzele și mamele care își îngrijesc copiii până la vârsta de 2 ani;
- i) persoanele cu dizabilități severe, accentuate sau medii;
- j) pensionari;
- k) șomerii beneficiari de indemnizație de șomaj, înregistrați la subdiviziunile teritoriale pentru ocuparea forței de muncă, pe perioada plății indemnizației de șomaj;
- l) persoanele care îngrijesc la domiciliu o persoană cu dizabilitate severă care necesită îngrijire și/sau supraveghere permanentă din partea altei persoane;
- m) părintele, inclusiv adoptiv, care exercită în mod efectiv creșterea și educarea a patru și mai mulți copii, pentru perioada în care cel puțin un copil are vârsta de până la 18 ani;
- n) persoanele din familiile defavorizate care beneficiază de ajutor social conform [Legii nr.133-XVI din 13 iunie 2008](#) cu privire la ajutorul social;
- o) beneficiarii de protecție internațională incluși într-un program de integrare, pe perioada desfășurării acestuia;
- p) donator de organe în viață;

- q) veteranii de război;
- r) participanții la lichidarea consecințelor avariei de la C.A.E. Cernobîl”.

94. Art. 17 Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală nr. 1585/27.02.98

„(1) Prima de asigurare obligatorie de asistență medicală reprezintă o sumă fixă sau o contribuție procentuală la salariu și la alte recompense, pe care asiguratul este obligat să o plătească asigurătorului pentru preluarea riscului asigurat al persoanei, conform prevederilor legislației.

(3) Mărimile primelor de asigurare în formă de sumă fixă și în formă de contribuție procentuală la salariu și la alte recompense se stabilesc anual în legea fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală”.

95. Art. 6 din Legea cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală nr. 1593/26.12.2002

„Primele de asigurare obligatorie de asistență medicală pentru categoriile de plătitori prevăzute la anexa nr.1 se calculează în funcție de contribuția procentuală la salariu și la alte recompense, pînă la deducerea (reținerea) impozitelor și altor plăți obligatorii stabilite de legislație”.

96. Art. 330 alin. (2) Codul muncii

„(2) În caz de reținere, din vina angajatorului, a salariului (art.142), a indemnizației de concediu (art.117), a plăților în caz de eliberare (art.143) sau a altor plăți (art.123, 124, 127, 139, 186, art.225 alin.(8) etc.) convenite salariatului, acestuia i se plătesc suplimentar, pentru fiecare zi de întârziere, 0,3 la sută din suma neplătită în termen”.

97. Articolul 145. Compensarea pierderilor cauzate de neachitarea la timp a salariului

„(1) Compensarea pierderilor cauzate de neachitarea la timp a salariului se efectuează prin indexarea obligatorie și în mărime deplină a sumei salariului calculat dacă reținerea acestuia a constituit cel puțin o lună calendaristică de la data stabilită pentru achitarea salariului lunar.

(2) Compensarea prevăzută la alin.(1) se efectuează separat pentru fiecare lună, prin majorarea salariului în conformitate cu coeficientul inflației calculat în modul stabilit”.

## MOTIVAREA INSTANȚEI

98. Din materialele dosarului rezultă că prin hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii din 14.02.2023 și respectiv din 23.02.2023 au fost admise cererile de demisie a judecătorilor Gafton Luiza, Galben Anatolie, Micu Victor, Moraru Petru din 17.03.2023, iar demisia judecătorului Musteață Dorel a fost acceptată din 20.03.2023 în temeiul art.25 alin. (1) lit. a) și 26 al Legii nr.544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului cu achitarea tuturor plăților prevăzute de legislație.

99. La data de 04 iulie 2023 reclamațiilor le-au fost achitate de către Consiliul Superior al Magistraturii sumele indemnizației pentru anii de activitate în calitate de judecător, cu reținerea din aceste sume a impozitului pe venit, precum și a primei de asigurare medicală în mărime de 9% lunar pentru fiecare an de activitate.

100. La 21 iulie 2023 ex-membrii Consiliului Superior al Magistraturii, Luiza Gafton, Anatolie Galben, Victor Micu, Petru Moraru, Dorel Musteață au depus cererea prealabilă, solicitând:

- recalcularea și restituirea reținerilor cu titlu de primă de asigurare medicală obligatorie, din salariu, pentru perioada de activitate martie 2020-martie 2023

- recalcularea și restituirea reținerilor cu titlu de primă de asigurare medicală obligatorie, din indemnizația achitată pentru anii de activitate;

- calcularea și achitarea dobânzii de întârziere în mărime de 0, 03 % din suma neachitată în termen pentru fiecare zi de întârziere în conformitate cu art. 330 alin.(2) din Codul muncii.

101. Chestiunea respectivă a fost inclusă în agenda ședinței Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 27 din 10 octombrie 2023.

102. La ședința Plenului CSM s-au prezentat 7 (șapte) membri din cei 9 (nouă) aflați în exercițiul funcțiunii, ședința fiind declarată deliberativă.

103. Ca urmare a aprobării Agendei ședinței nr. 27 din 10 octombrie 2023 cu votul unanim a membrilor prezenți, s-a purces la examinarea cererii prealabile a reclamanților, inclusă în ordinea de zi.

104. Prin hotărârea nr. 441/27 din 10 octombrie 2023, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a respins cererea reclamanților referitor la recalcularea și restituirea plăților.

105. Curtea Supremă de Justiție, verificând legalitatea hotărârii nr. 441/27 din 10 octombrie 2023, adoptată de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii, constată că aceasta este întemeiată atât în fapt, cât și în drept, fiind emisă cu respectarea prevederilor legale aplicabile. Prin urmare, instanța supremă apreciază că hotărârea contestată întrunește toate condițiile de legalitate și temeinicie, neexistând motive pentru a fi anulată.

*Cu privire la pretinsa nemotivare a hotărârii Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 441/27 din 10 octombrie 2023*

106. Examinând criticile formulate de reclamanți sub aspectul nerespectării exigențelor de motivare a actului administrativ individual contestat, instanța reține că acestea sunt neîntemeiate.

107. În conformitate cu art. 31 din Codul administrativ, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

108. Potrivit art. 118 din Codul administrativ, motivarea reprezintă operațiunea administrativă prin care sunt expuse considerentele care justifică emiterea actului administrativ individual, iar motivarea completă cuprinde temeiurile de fapt și de drept pe care autoritatea publică și-a întemeiat soluția.

109. Din interpretarea acestor dispoziții rezultă că exigența motivării urmărește să permită destinatarului actului:

- să cunoască rațiunile pentru care autoritatea a adoptat o anumită soluție;
- să verifice dacă autoritatea a acționat în limitele competenței sale și cu respectarea cadrului normativ incident;

- să poată exercita în mod efectiv dreptul la contestare jurisdicțională.

110. Totodată, obligația motivării nu poate fi înțeleasă în sensul că autoritatea publică ar fi ținută să răspundă separat, cu aceeași amploare, fiecărei susțineri dezvoltate de petiționar ori să reproducă exhaustiv întregul raționament doctrinar sau jurisprudential aferent chestiunii examinate. Ceea ce se cere este ca din conținutul actului să poată fi identificat, într-o manieră clară și inteligibilă, parcursul logic și juridic care a determinat autoritatea să adopte soluția respectivă.

111. Sub acest aspect, instanța reține că, potrivit referinței depuse de CSM și dosarului administrativ, cererea prealabilă formulată de reclamantă a fost examinată de Plenul CSM în procedură administrativă, fiind inclusă pe ordinea de zi a ședinței, iar anterior soluționării acesteia termenul de examinare a fost prelungit tocmai pentru clarificarea cadrului normativ aplicabil, inclusiv prin solicitarea punctelor de vedere ale unor autorități publice competente, precum Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Cancelaria de Stat și Casa Națională de Asigurări în Medicină.

112. Acest demers administrativ relevă că autoritatea pârâtă nu a procedat formal ori arbitrar, ci a urmărit elucidarea problemei juridice invocate de reclamantă, anume raportul dintre art. 31 din Legea nr. 544/1995 și normele generale din materia asigurării obligatorii de asistență medicală.

113. Din cuprinsul hotărârii contestate, astfel cum aceasta este reflectată în referință, rezultă că Plenul CSM a reținut:

- circumstanțele de fapt relevante;
- data achitării indemnizației pentru anii de activitate în calitate de judecător;
- faptul reținerii impozitului pe venit și a primei de asigurare medicală;
- conținutul cererii prealabile;
- normele juridice apreciate ca fiind incidente;
- interpretarea adoptată de autoritate asupra raportului dintre norma specială invocată de reclamantă și reglementarea generală a asigurării medicale obligatorii.

114. Prin urmare, susținerea reclamanților în sensul lipsei motivării nu poate fi primită. Împrejurarea că actul administrativ contestat nu validează interpretarea juridică propusă de aceștia, ori nu dezvoltă argumentația în termenii și amploarea așteptate de reclamantă nu echivalează cu absența motivării în sensul art. 31 și 118 din Codul administrativ.

115. Aspectul legat de obligarea la recalcularea indemnizației, cu restituirea reținerilor cu titlu de impozit, reținut ilegal din indemnizația de eliberare din funcție, nu s-a solicitat de către reclamantă (conform cererii lor prealabile), respectiv, hotărârea contestată vizează doar reținerile ce țin prima de asigurare medicală, atât din salariu, cât și din indemnizație.

116. În aceste circumstanțe, instanța conchide că hotărârea nr. 441/27 din 10 octombrie 2023 întrunește exigențele minime și suficiente de motivare impuse de Codul administrativ, nefiind incident un viciu procedural apt să atragă anularea sa doar sub acest aspect.

*Cu privire la solicitarea de obligare la restituirea sumelor reținute cu titlu de primă de asigurare obligatorie de asistență medicală din salariu pentru perioada martie 2020 – martie 2023*

117. În ceea ce privește capătul de cerere referitor la restituirea primelor de asigurare medicală reținute din salariul reclamantilor în ultimii trei ani de activitate, instanța reține că acesta este neîntemeiat.

118. Reclamantii au susținut, în esență, că în virtutea art. 31 din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului, judecătorul și membrii familiei sale beneficiază de asistență medicală gratuită la nivel minim necesar, motiv pentru care reținerea primei de asigurare obligatorie de asistență medicală din salariu ar fi fost nelegală.

119. Instanța nu poate reține această interpretare.

120. Potrivit art. 36 alin. (2) din Constituție, minimul asigurării medicale oferit de stat este gratuit.

121. De asemenea, art. 47 alin. (1) din Constituție consacră obligația statului de a lua măsuri pentru asigurarea unui nivel de trai decent, care include și îngrijirea medicală.

122. Totodată, art. 58 din Constituție statuează obligația cetățenilor de a contribui prin impozite și taxe la cheltuielile publice, în condițiile legii, așezarea justă a sarcinilor fiscale fiind un principiu constituțional.

123. Reglementarea specială din art. 31 al Legii nr. 544/1995 nu poate fi desprinsă de acest cadru constituțional și nici interpretată izolat de legislația specială care organizează sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală.

124. Astfel, Legea nr. 1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală stabilește subiecții asigurării, mecanismul de finanțare și categoriile de persoane care achită prima în sumă fixă ori în formă de contribuție procentuală la salariu și la alte recompense. Totodată, Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul corespunzător enumeră expres categoriile de plătitori ai primei în cotă procentuală, incluzând angajații, inclusiv persoanele care dețin funcții electivă ori activează în autorități executive, legislative sau de drept.

125. Din această reglementare rezultă că legiuitorul a instituit o regulă generală clară: persoanele angajate, remunerare prin salariu sau alte recompense, contribuie la sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală în modul prevăzut de lege, cu excepția categoriilor expres exceptate.

126. Or, judecătorii nu sunt prevăzuți de lege între categoriile de persoane pentru care Guvernul are calitatea de asigurat și pentru care prima se achită din bugetul de stat. Din contra, raționamentul expus de CSM, întemeiat pe art. 4 din Legea nr. 1585/1998, este unul coerent: calitatea de asigurat al Guvernului privește anumite categorii expres și limitativ enumerate, caracterizate, în esență, prin lipsa unui statut de persoană angajată sau prin existența unei situații sociale speciale.

127. Prin urmare, faptul că judecătorii beneficiază de „asistență medicală gratuită la nivel minim necesar” nu înseamnă că aceștia sunt exonerati de la plata primei de asigurare medicală. Formula utilizată de art. 31 din Legea nr. 544/1995 consacră o garanție socială privind accesul la asistență medicală în volumul minim garantat de stat, nu o scutire contributivă expresă și integrală.

128. În materie de contribuții obligatorii, derogările nu pot fi prezumate și nici deduse pe cale de interpretare extensivă. O exonerare de la plata unei contribuții publice trebuie să rezulte în mod clar, expres și neechivoc din lege. Or, textul art. 31 din Legea nr. 544/1995 nu conține o asemenea soluție normativă. El nu prevede nici că judecătorul este asigurat de Guvern, nici că prima de asigurare medicală nu se reține din salariul acestuia, nici că serviciile medicale acordate judecătorului sunt finanțate integral în afara mecanismului general al asigurării obligatorii.

129. Instanța reține, totodată, că interpretarea susținută de reclamantii ar conduce, în mod nejustificat, la scoaterea unei categorii profesionale de la participarea la mecanismul solidar de finanțare a sistemului de sănătate, fără ca legiuitorul să fi instituit expres o asemenea excepție. Or, potrivit raționamentului invocat de CSM, obligația de contribuție se întemeiază pe principiul solidarității, iar sistemul public de asigurări medicale se finanțează tocmai prin aportul tuturor plătitorilor prevăzuți de lege, pentru a putea garanta și persoanelor necontributive accesul la servicii medicale.

130. Nu poate fi reținut nici argumentul că prin reținerea primei de asigurare obligatorie de asistență medicală s-ar fi adus atingere dreptului de proprietate al reclamantilor. Obligația de plată a unei contribuții instituite prin lege, aplicabilă în mod general și nediscriminatoriu unei categorii de subiecți, nu echivalează, prin ea însăși, cu o ingerință nelegitimă în dreptul de proprietate, ci reprezintă o modalitate de realizare a obligației constituționale de participare la cheltuielile publice.

131. În plus, instanța observă că poziția adoptată de CSM a fost confirmată și la nivel administrativ de către Casa Națională de Asigurări în Medicină, care a comunicat expres că judecătorii nu sunt exonerați prin lege de la achitarea primei de asigurare medicală.

132. În aceste condiții, instanța conchide că reținerea din salariul reclamantilor a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală pentru perioada martie 2020 – martie 2023 a fost efectuată în conformitate cu legea, astfel încât capătul de cerere privind recalcularea și restituirea acestor sume urmează a fi respins.

*Cu privire la solicitarea de obligare la restituirea primei de asigurare medicală reținute din indemnizația unică de concediere*

133. Instanța reține că această pretenție este neîntemeiată, fiind lipsită de suport juridic în raport cu cadrul normativ aplicabil și cu natura juridică a dreptului patrimonial în discuție.

134. Astfel, distinct de reținerile operate din salariu, reclamantii au pretins restituirea sumelor reținute cu titlu de primă de asigurare medicală din indemnizația acordată la încetarea funcției, invocând, în esență, inaplicabilitatea regimului general al contribuțiilor asupra acestei categorii de venituri. Instanța nu poate reține această teză.

135. Din materialele cauzei și din referința depusă de autoritatea pârâtă rezultă că, la data de 04 iulie 2023, reclamantilor le-a fost achitată indemnizația pentru anii de activitate în calitate de judecători, în temeiul art. 26 alin. (3) din Legea nr. 544/1995, iar din această sumă au fost efectuate rețineri atât cu titlu de impozit pe venit, cât și cu titlu de primă de asigurare obligatorie de asistență medicală.

136. În ceea ce privește regimul juridic al primei de asigurare medicală, instanța reține relevanța dispozițiilor art. 6 din Legea nr. 1593/2002, potrivit căroră pentru categoriile de plătitori prevăzute de lege, primele se calculează în funcție de contribuția procentuală la salariu și la alte recompense, înainte de deducerea impozitelor și a altor plăți obligatorii. Prin utilizarea sintagmei „*alte recompense*”, legiuitorul a înțeles să extindă baza de calcul a contribuției dincolo de salariul lunar propriu-zis, incluzând orice beneficiu patrimonial derivat din raportul juridic de muncă sau de serviciu.

137. Or, indemnizația acordată la eliberarea din funcția de judecător, în considerarea vechimii și activității desfășurate, constituie, prin natura sa, un venit patrimonial derivat din raportul de serviciu, având o legătură directă și nemijlocită cu exercitarea funcției. Aceasta nu poate fi calificată drept un venit exterior sau independent de acest raport, ci, dimpotrivă, reprezintă o formă de recompensă acordată pentru activitatea prestată în cadrul funcției publice de judecător.

138. În aceste condiții, în absența unei prevederi legale exprese care să excludă această indemnizație din sfera „*altor recompense*” avute în vedere de lege, instanța nu poate restrânge prin interpretare domeniul de aplicare al normei fiscale și contributive. Normele care instituie excepții de la plata contribuțiilor obligatorii sunt de strictă interpretare și aplicare, iar instanța nu poate crea, pe cale jurisprudențială, o categorie de venituri exceptate în lipsa unei reglementări exprese.

139. Mai mult, instanța reține că interpretarea susținută de reclamantți ar conduce la exonerarea unei categorii de venituri relevante din mecanismul general de finanțare a sistemului de asigurare medicală, fără ca legiuitorul să fi prevăzut o asemenea derogare. Or, sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală este fundamentat pe principiul solidarității, care presupune participarea tuturor categoriilor de contribuabili prevăzute de lege la formarea fondurilor necesare finanțării serviciilor medicale, inclusiv în beneficiul persoanelor care nu contribuie.

140. Sunt pertinente, în acest context, și considerentele expuse de autoritatea pârâtă în referință, potrivit căroră exonerarea judecătorilor de la plata primei de asigurare medicală în raport cu această categorie de venituri ar fi incompatibilă cu logica sistemului și ar institui, pe cale interpretativă, un privilegiu neprevăzut de lege. De asemenea, instanța reține relevanța Recomandării Curții Supreme de Justiție nr. 67 din 15 mai 2014, invocată de CSM, potrivit căreia beneficiul asistenței medicale gratuite la nivel minim necesar pentru judecători se realizează în cadrul Programului unic al asigurării obligatorii de asistență medicală, iar nu în afara acestuia, ceea ce presupune, implicit, participarea la mecanismul contributiv general.

141. În consecință, instanța constată că reținerea primei de asigurare obligatorie de asistență medicală din indemnizația achitată reclamantților la eliberarea din funcție a fost efectuată în conformitate cu prevederile legale aplicabile, neexistând temeii juridic pentru restituirea acestor sume.

142. Prin urmare, capătul de cerere privind restituirea primei de asigurare medicală reținute din indemnizația de eliberare din funcție urmează a fi respins ca neîntemeiat.

*Cu privire la solicitarea de restituire a impozitului pe venit reținut din indemnizația de eliberare*

143. Instanța reține că această pretenție este neîntemeiată, atât prin prisma cadrului normativ fiscal aplicabil, cât și a argumentelor invocate de reclamantii.

144. În esență, reclamantii au susținut că indemnizația achitată în temeiul art. 26 alin. (3) din Legea nr. 544/1995 ar avea caracterul unei indemnizații de concediere și, prin urmare, ar trebui să fie calificată drept venit neimpozabil reieșind din prevederile art. 20 lit. g) a Codului fiscal. O asemenea interpretare nu poate fi reținută de instanță.

145. Instanța pornește de la regula fundamentală în materie fiscală, potrivit căreia toate veniturile obținute de persoanele fizice sunt supuse impozitării, cu excepția celor pentru care legiuitorul a instituit, în mod expres și neechivoc, un regim de scutire. Normele de excepție în materie fiscală sunt de strictă interpretare și aplicare, neputând fi extinse prin analogie sau interpretare extensivă la situații care nu sunt expres reglementate.

146. Astfel, în art. 12 a Codului fiscal, legiuitorul a definit noțiunea de *venit neimpozabil*, ca fiind venitul brut, inclusiv facilitățile acordate de angajator, obținut de contribuabil din toate sursele într-o anumită perioadă fiscală, cu excepția deducerilor și scutirilor, aferente acestui venit, la care are dreptul contribuabilul conform legislației fiscale.

147. La rândul său, art. 14 a Codului fiscal identifică *obiectul impunerii*, care constituie:

a) venitul din orice surse aflate în Republica Moldova, precum și din orice surse aflate în afara Republicii Moldova, cu excepția deducerilor și scutirilor la care au dreptul, obținut de persoanele juridice și fizice rezidente ale Republicii Moldova care desfășoară activitate de întreprinzător, de persoanele care desfășoară servicii profesionale, precum și de persoanele care practică activitate profesională în sectorul justiției și în domeniul sănătății;

b) venitul din orice surse aflate în Republica Moldova, inclusiv facilitățile acordate de angajator, precum și din orice surse aflate în afara Republicii Moldova pentru activitatea în Republica Moldova, cu excepția deducerilor și scutirilor la care au dreptul, obținut de persoanele fizice rezidente cetățeni ai Republicii Moldova care nu desfășoară activitate de întreprinzător;

b<sup>1</sup>) venitul din orice surse aflate în Republica Moldova, precum și din orice surse aflate în afara Republicii Moldova pentru activitatea în Republica Moldova, obținut de persoanele fizice rezidente care desfășoară activități independente;

c) venitul din investiții și financiar din orice surse aflate în afara Republicii Moldova, obținut de persoanele fizice rezidente cetățeni ai Republicii Moldova care nu desfășoară activitate de întreprinzător;

d) venitul din orice surse aflate în Republica Moldova și din orice surse aflate în afara Republicii Moldova pentru activitatea în Republica Moldova, cu excepția venitului din investiții și financiar din orice surse aflate în afara Republicii Moldova, obținut de persoanele fizice rezidente cetățeni străini și apatrizi care desfășoară activitate pe teritoriul Republicii Moldova;

e) venitul obținut în Republica Moldova de persoanele fizice nerezidente care nu desfășoară activitate de întreprinzător pe teritoriul Republicii Moldova.

148. Iar, art. 20 din Codul fiscal prevede *categoriile surselor de venit neimpozabile*, în care nu se include și indemnizația de concediere.

149. Prin urmare, reclamantii nu au indicat și nu au demonstrat existența unei dispoziții legale clare din care să rezulte că indemnizația pentru anii de activitate în

calitate de judecător, acordată la încetarea funcției în condițiile art. 26 alin. (3) din Legea nr. 544/1995, ar fi exceptată de la impozitare. În materie fiscală, sarcina probei privind incidența unei norme de scutire revine persoanei care o invocă, iar această probă trebuie să fie una concludentă și raportată la textul concret al legii. Or, în lipsa unei asemenea demonstrații, nu se poate înlătura aplicarea regulii generale a impozabilității.

150. În acest context, reclamanții au invocat prevederile art. 20 lit. g) din Codul fiscal, cu mențiunea că aceste prevederi arată că indemnizațiile de concediere stabilite conform legislației, sunt surse de venit neimpozabile și nu se includ în venitul brut.

151. Completul de judecată însă, nu va reține respectivele dispoziții legale, odată ce ele au fost abrogate prin Legea nr. 71 din 12.04.2015 (*în vigoare din 01.05.2015*).

152. Prin urmare, corect Consiliul Superior al Magistraturii a făcut abstracție de la norma abrogată (art. 20 lit. g) din Codul fiscal) și a procedat la reținerea impozitului potrivit tratamentului fiscal general aplicabil veniturilor salariale sau asimilate acestora, în conformitate cu cadrul normativ în vigoare. Or, indemnizația prevăzută de art. 26 alin. (3) din Legea nr. 544/1995 reprezintă o compensație patrimonială acordată în considerarea vechimii și activității desfășurate în funcția de judecător, având legătură directă cu raporturile juridice de serviciu, iar în lipsa unei exonerări exprese, intră în sfera veniturilor supuse impozitării potrivit regimului fiscal general.

153. În alt context, solicitarea reclamanților de a obliga Consiliul Superior al Magistraturii la emiterea actului administrativ de restituire a impozitului pe venit reținut din indemnizația unică la demisie nu poate fi admisă, odată ce formalitățile ce țin de respectarea procedurii prealabile, în acest aspect nu au fost respectate de reclamanți.

154. Or, prin cererea prealabilă reclamanții au înaintat Consiliului Superior al Magistraturii următoarele solicitări:

- recalcularea și restituirea reținerilor cu titlu de primă de asigurare medicală obligatorie, din salariu, pentru perioada de activitate martie 2020-martie 2023;
- recalcularea și restituirea reținerilor cu titlu de primă de asigurare medicală obligatorie, din indemnizația achitată pentru anii de activitate;
- calcularea și achitarea dobânzii de întârziere în mărime de 0,03 % din suma neachitată în termen pentru fiecare zi de întârziere în conformitate cu art. 330 alin.(2) din Codul muncii.

155. Cererea prealabilă nu conține solicitarea privind obligarea recalculării și restituirii reținerilor cu titlu de impozit pe venit, din indemnizația la demisie. Iar, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual (art. 208 alin. 3 Cod administrativ).

156. Prin urmare, capătul de cerere privind obligarea la restituirea impozitului pe venit reținut din indemnizația la demisie, se va respinge.

*Cu privire la solicitarea de încasare a penalității pentru întârzierea achitării indemnizației de eliberare din funcție*

157. Instanța reține că această pretenție este neîntemeiată atât sub aspectul temeiului juridic invocat, cât și al condițiilor de angajare a răspunderii patrimoniale a autorității.

158. Într-adevăr, potrivit art. 330 alin. (2) din Codul muncii, angajatorul poartă răspundere pentru întârzierea plății drepturilor salariale sau a altor drepturi asimilate acestora, însă incidența acestei norme nu este automată, ci presupune întrunirea cumulativă a unor condiții esențiale, și anume existența unei obligații de plată certe și determinate, stabilirea momentului exact al exigibilității acesteia și caracterul imputabil al întârzierii. Or, simpla constatare a faptului că plata nu a fost efectuată concomitent cu încetarea raportului de serviciu nu este suficientă, prin ea însăși, pentru a fundamenta aplicarea sancțiunii prevăzute de norma invocată.

159. Sub un prim aspect, instanța reține că raportul juridic al judecătorului nu este unul de drept comun, ci este guvernat de un regim normativ special, derivat din statutul constituțional al funcției, iar drepturile patrimoniale aferente acestuia, inclusiv indemnizațiile acordate la încetarea funcției, sunt supuse unor reguli specifice de stabilire, autorizare și plată, corelate inclusiv cu procedurile bugetare și administrative aplicabile instituțiilor publice. În aceste condiții, aplicarea dispozițiilor Codului muncii nu poate avea loc decât în măsura în care acestea sunt compatibile cu reglementarea specială, nefiind admisibilă extinderea lor automată asupra unor situații juridice distincte fără o analiză concretă a cadrului normativ incident.

160. Sub un al doilea aspect, instanța constată că reclamanții nu au demonstrat existența unei întârzieri imputabile autorității pârâte, în sensul unei conduite culpabile, constând într-un refuz nejustificat sau într-o omisiune deliberată de executare a obligației de plată. Din materialele cauzei nu rezultă că Consiliul Superior al Magistraturii ar fi contestat dreptul reclamanților la indemnizație sau că ar fi refuzat în mod arbitrar achitarea acesteia. Dimpotrivă, plata a fost efectuată, iar eventualele intervale de timp scurs până la realizarea acesteia se circumscrie procedurilor administrative și bugetare necesare, fără a putea fi calificat, în lipsa unor probe contrare, drept o întârziere culpabilă în sensul legii.

161. Instanța subliniază că, pentru antrenarea răspunderii sub forma penalității, nu este suficientă simpla depășire a unui interval de timp, ci este necesară stabilirea caracterului nejustificat al acestei depășiri, respectiv a faptului că debitorul obligației a avut posibilitatea efectivă de a executa obligația la termen și a omis să o facă fără un motiv legitim. Or, în speță, reclamanții nu au indicat și nu au probat existența unei asemenea situații.

162. Sub un al treilea aspect, instanța reține că însuși dosarul administrativ relevă existența mai multor acțiuni desfășurate anterior emiterii actului administrativ și anume: privind calcularea sumelor solicitate cu titlu de indemnizație unică, privind solicitarea de către Consiliul Superior al Magistraturii a alocării unor mijloace financiare suplimentare și emiterea hotărârii de rigoare. Astfel, procedura a fost una amplă, legată de demisia mai multor judecători din sistem (16 de la CSJ, 3 de la instanțele de apel și unul de la instanța de prim nivel), de rând cu cei 5 membri-judecători ai CSM, această demisie nefiind prevăzută anterior, respectiv și mijloace financiare suficiente pentru a acoperi plata indemnizațiilor din contul bugetului anual stabilit, respectiv era necesar de solicitat mijloace financiare suplimentare de la Ministerul Finanțelor.

163. Prin urmare, în lipsa demonstrării caracterului nejustificat al întârzierii și a culpei autorității pârâte, instanța conchide că pretenția privind încasarea penalității pentru întârzierea achitării indemnizației este neîntemeiată și urmează a fi respinsă.

*Cu privire la indexarea sumelor pretinse și la celelalte pretenții accesorii*

164. Cât privește solicitarea de indexare a sumelor care ar urma să fie adjuocate în conformitate cu rata inflației medii anuale pentru perioada vizată, instanța reține că aceasta are caracter accesoriu față de pretențiile principale de restituire și încasare.

165. Întrucât capetele principale de cerere referitoare la restituirea impozitului, restituirea primei de asigurare medicală și încasarea penalității au fost apreciate ca neîntemeiate, nu mai subzistă temei juridic pentru acordarea indexării ori a altor sume accesorii.

166. Accesoriul urmează soarta principalului, astfel încât respingerea pretențiilor principale atrage, în mod necesar, și respingerea pretențiilor accesorii.

167. În concluzie, instanța reține că hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 441/27 din 10 octombrie 2023 a fost emisă de autoritatea competentă, în limitele atribuțiilor conferite de lege, cu respectarea procedurii administrative aplicabile și cu expunerea unor considerente suficiente de fapt și de drept, apte să permită identificarea rațiunilor care au fundamentat soluția adoptată. Din aceste considerente, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție concluzionează asupra netemeinicii acțiunii înaintate de Luiza Gafton, Anatolie Galben, Victor Micu, Petru Moraru și Dorel Musteață, considerent din care o va respinge.

168. În conformitate cu art. 191 alin. (5) lit. a), art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ,

#### COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Respinge cererea de chemare în judecată înaintată de Luiza Gafton, Anatolie Galben, Victor Micu, Petru Moraru și Dorel Musteață împotriva Consiliului Superior al Magistraturii privind anularea actului administrativ și obligarea emiterii actului administrativ favorabil, ca fiind neîntemeiată.

Hotărârea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă

Notă: În conformitate cu art. 236 alin. (7) din Codul de procedură civilă, în legătură că judecătorul Ion Malanciuc este suspendat de drept din funcție în perioada exercitării mandatului de judecător la Curtea Constituțională, textul integral al hotărârii este semnat de către președintele completului.

Președinte

Stela Procopciuc