Dosarul nr. 3-2685/23

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

18 septembrie 2024 mun. Chișinău

Judecătoria Chișinău (sediul Centru)
Instanța compusă din:
Președintele ședinței, judecător Vitalii Ciumac
Grefier Aliona Busuioc, Daniela Pantaz

a examinat în ședință de judecată publică acțiunea depusă de avocatul Alexandr Bodnariuc în interesele lui Eugenia Grigoriev împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale privind contestarea actelor administrative și obligarea emiterii actului administrativ,

c o n s t a t ă:

Argumentele participanților la proces:

La 15 septembrie 2023, Eugenia Grigoriev prin intermediul avocatului Alexandr Bodnariuc a depus cerere de chemare în judecată către Casa Națională de Asigurări Sociale cu privire la anularea actelor administrative individuale și obligarea autorității publice de a emite act administrativ individual favorabil.

În motivarea cererii de chemare în judecată a indicat că, reclamanta are statutul de pensionar. În virtutea acestui fapt, reclamanta a obținut dreptul la indexare anuală a pensiei în baza art. 13 alin. (1), (2) din Legea privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14.10.1998, în conformitate cu care; pensiile se indexează anual la 1 aprilie. Coeficientul de indexare constituie rata inflației la sfârșitul anului precedent, exprimată prin creșterea prețurilor de consum în luna decembrie a anului respectiv față de aceeași lună a anului premergător. Coeficientul de indexare se stabilește de către Guvern.

Potrivit informației de la Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, rata inflației în decembrie 2022 a constituit 30,2%, adică prețurile medii de consum în luna decembrie 2022 comparativ cu luna decembrie 2021 au crescut cu 30,2%.

În pofida ratei inflației existente, modificând condițiile de calculare a cuantumului de pensie, diminuând nivelul protecției sociale anterior dobândite de către reclamant, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023, nr. 357 din 22.12.2022, conform art. 13 alin. (1) din care, prin derogare de la art. 13 din Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii, în cazul indexării pensiilor din aprilie 2023, coeficientul de indexare nu va depăși creșterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 față de anul 2021 și se va aplica doar acelei părți din pensie care nu depășește salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023. Mărimea coeficientului de indexare va fi aprobată de Guvern.

Ulterior, Guvernul Republicii Moldova, bazându-se pe Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023, nr. 357 din 22.12.2022, a adoptat Hotărârea nr. 148 din 22.03.2023, în conformitate cu art. 1 din care, având în vedere creșterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat în anul 2022 față de anul 2021, la 1 aprilie 2023 se indexează cu coeficientul indexării 15%.

În continuare, Casa Națională de Asigurări Sociale, începând cu 01.04.2023, prin diminuarea nivelului protecției sociale anterior dobândite de reclamant, a efectuat indexarea pensiei reclamantului, aplicând, contrar prevederilor art. 13 alin.(2) din Legea privind sistemul public de pensii, nr. 156 din 14.10.1998, coeficientul de indexare de 15%, ceea ce nu corespunde ratei inflației în luna decembrie 2022, exprimate prin creșterea prețurilor medii de consum în luna decembrie 2022 comparativ cu luna decembrie 2021.

Menționează că, reclamanta, a depus o cerere la CNAS prin care a solicitat emiterea unei Decizii

prin care să fie calculată și achitată, cu începere de la 01 aprilie 2023, indexarea pensiei în cuantum de 30,2%, conform coeficientul de indexare a ratei inflației la sfârșitul anului 2022, exprimată prin creșterea prețurilor de consum în luna decembrie a anului respectiv față de aceeași lună a anului 2021, așa cum este prevăzut de art. 13 alin. (2) prima frază din Legea nr. 156 din 14.10.1998. Cererea nominalizată a fost respinsă.

Astfel, în conformitate cu prevederile art.162 alin. (1) - (3), lit. b) din Codul administrativ a fost depusă cerere prealabilă, care la rândul său a fost respinsă de către autoritatea publică pârâtă. În conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1), lit. b) din Codul administrativ reclamantul înaintează prezenta acțiune în obligare.

Atrage atenția că, potrivit art. 54 din Constituția Republicii Moldova, în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

Mai indică că, potrivit art. 47 din Constituția Republicii Moldova, 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, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare. Cetățenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor.

Indică că, indexarea pensiei constituie unul din instrumentele legale pentru atingerea obiectivului enunțat.

Dreptul social la indexare a pensiei, având o valoare economică, fiind obiectul protecției constituționale garantate de art.46 din Constituția, este un bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la CEDO, care prevede că orice persoană are dreptul la protecția proprietății (speranța legitimă). În acest sens, instanța de judecată urmează să aplice prevederile art. 4 din Constituția Republicii Moldova, care prevede că, dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte. Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

Accentuează că, indexarea proporțională a pensiei conform ratei inflației rezidă în faptul că, creșterea inflației afectează siguranța financiară a pensionarului, în termeni economici, atât valoarea unui salariu cât și a pensiei poate fi măsurată pe baza cantității de bunuri care pot fi achiziționate în baza sa la o dată concretă sau nominal, desemnând o sumă de bani. Din aceste motive fluctuațiile economice acționează în mod diferit în privința acestor valori. Acest lucru este ilustrat de faptul că, în timp ce valoarea nominală nu este afectată de fluctuațiile economice, valoarea reală a pensiei se diminuează, pentru că scade cantitatea de mărfuri și servicii care pot fi procurate. O viață decentă a pensionarului impune ca pensia să corespundă cu realitățile economice și sociale. Garanția securității financiare poate fi rapid golită de conținut de o inflație persistentă. Într-un asemenea caz, articolul 47 din Constituție, dar și art. 1 Protocolul nr. 1 la CEDO ar deveni ineficient și nu și-ar realiza scopul.

Prin urmare, având în vedere că inflația erodează valoarea pensiei, subminând în același timp scopul garanției securității financiare, acest obiectiv poate fi realizat prin ajustarea proporțională a pensiei în baza ratei inflației sau în baza altor mecanisme care țin cont de evoluția prețurilor la produsele și serviciile de bază, așa cum prevede art. 13 alin.(1), (2) din Legea privind sistemul public de pensii, nr.156 din 14.10.1998. Criteriul respectiv a fost preluat de Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 21 din 06.12.2022.

Totodată indică că, conform pct. pct. 4, 5 din Hotărârea Curții Constituționale, nr. 9 din 30.03.2004 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale art. 1 pct. 22 și art. II-V din Legea, nr. 358-XV din 31.07.2003 „pentru modificarea și completarea unor acte legislative”, Curtea a reținut că: „Protejarea drepturilor, libertăților, intereselor legitime ale cetățenilor, respectarea principiilor egalității și echității sociale constituie componente obligatorii ale oricărui act legislativ”. „La determinarea temeiurilor Juridice, condițiilor de stabilire și plată a pensiilor, modalităților de calculare a cuantumului pensiei legiuitorul are obligația de a ține cont de faptul că asigurările sociale stabilite anterior nu pot fi anulate

fără a fi substituite prin măsuri echivalente. Noile prevederi legale se vor aplica numai pentru viitor și numai față de persoanele care au solicitat acordarea pensiei după intrarea acestora în vigoare, fără a se aduce atingere drepturilor de pensie stabilite anterior". „Actele legislative privind asigurarea cu pensii au făcut obiectul controlului constituționalității. Curtea a subliniat că normele privind protecția de stat, asigurarea materială și socială, inclusiv asigurarea cu pensii, consfințite in legile anterioare, nu pol fi anulate sau modificate".

Conform Hotărârii Curții Constituționale a RM, nr. 4 din 27.01.2000 privind controlul constituționalității unor prevederi din legile care reglementează asigurarea cu pensii a judecătorilor, procurorilor, anchetatorilor Procuraturii și funcționari publici, Curtea a reținut că: schimbările ce vizează condițiile de plată a pensiilor pentru judecători, procurori, anchetatorii Procuraturii și funcționarii publici, stabilite până la intrarea în vigoare a Legii nr. 552-XIV, instituite de către legiuitor, contravin ari. 47 alin. (2) și art. 76 din Constituție și principiului respectării drepturilor dobândite anterior în mod licit.

Solicită partea reclamantă Eugenia Grigoriev:

- anularea integrală a deciziei (răspunsului) Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. G-3470 din 02.08.2023, adoptată în procedura prealabilă;

- obligarea Casei Naționale de Asigurări Sociale să emită în privința reclamantei Eugenia Grigoriev a deciziei prin care să fie calculată și achitată, cu începere de la 01 aprilie 2023, indexarea pensiei în cuantum de 30,2%, conform coeficientul de indexare a ratei inflației la sfârșitul anului 2022, exprimată prin creșterea prețurilor de consum în luna decembrie a anului respectiv față de aceeași lună a anului 2021, așa cum este prevăzut de art. 13 alin. (2) prima frază din Legea nr. 156 din 14.10.1998.

La 09 noiembrie 2023, prin intermediul cancelariei Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din partea pârâtului Casa Națională de Asigurări Sociale, a parvenit referința pe marginea cererii de chemare în judecată, prin care autoritatea și-a exprimat dezacordul cu acțiunea înaintată, solicitând respingerea acesteia ca neîntemeiată (f.d. 19-21).

În motivarea referinței pârâtul menționează că, pensia reclamantei de la 01.04.2023 a fost indexată cu 15% conform legislației naționale în vigoare, solicitarea acesteia privind indexarea pensiei cu 30,2%, fiind lipsită de un suport legal pertinent și concludent în acest sens. Susține că, legislația în vigoare nu prevede indexarea pensiei în forma invocată de reclamantă, și anume indexarea acesteia cu 30,2%.

Atrage atenția că, sistemul public de asigurări sociale obligatorii este un sistem organizat de stat pe principiul contributivității obligatorii, prin care se realizează constituirea de fonduri și plata de prestații sociale, respectiv pensia de asigurări sociale este un drept bănesc cuvenit asiguratului, în condițiile Legii privind sistemul public de pensii, corelativ obligațiunilor privind plata contribuțiilor de asigurări sociale de stat.

Remarcă că, nu este o prevedere legală potrivit căreia CNAS ar avea obligația să indexeze prestațiile sociale în dependență de creșterea prețurilor de consum, or, legiuitorul stabilește coeficientul de indexare în raport cu creșterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul în gestiune față de anul precedent.

Făcând referire la cele expuse, remarcă Hotărârea Curții Constituționale nr. 27 din 20.12.2011 privind controlul constituționalității unor legi de modificare a condițiilor de asigurare cu pensii și alte plăți sociale pentru unele categorii de salariați. Potrivit constatărilor, Curtea a reținut „că un atribut al statului de drept constituie caracterul său social, cunoscut în doctrină sub denumirea de stat providențial (Welfare State) art. l din Constituție, printre caracterele de bază ale statului Republica Moldova, nu consacră expres caracterul său social, însă el decurge din art. 126, care stipulează bazele economiei: „Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială...". Caracterul social al statului presupune instituirea unui sistem politic, care ar permite adoptarea unor măsuri adecvate pentru redistribuirea bunurilor conform principiilor echității sociale, astfel încât toți membrii societății să posede un minim garantat de asigurare socială conform art. 47 din Constituție. In acest context Curtea reiterează concluzia expusă în Avizul nr. l din 17.03.1997 asupra proiectului de lege privind modificarea unor articole din Constituția RM despre obligația constituțională a statului de a lua măsuri adecvate pentru asigurarea necesităților vitale ale cetățenilor săi, inclusiv în situații excepționale.

Indică că, Curtea apreciază că volumul asistenței sociale acordate de stat pentru satisfacerea

nevoilor sociale ale persoanei, ce decurg din dreptul concret, este dependent atât de resursele economice și financiare a statului, cât și de contribuțiile persoanei la fondul de asigurări sociale. Or, este evidentă și justificată diferența garanțiilor sociale ce există între statele cu diferite niveluri de dezvoltare economică. Cele enunțate, permit Curții Constituționale să constate că Legea Supremă nu garantează persoanelor un nivel concret de asigurare socială. Volumul de asigurare socială a persoanei peste minimul necesar, din care fac parte pensiile acordate în condiții speciale, poate fi modificat cu titlu de excepție în funcție de mijloacele bugetului asigurărilor sociale de stat și ale bugetului de stat.

În susținerea constatărilor expuse în §§44-45 și 48 ale prezentei hotărâri, Curtea citează prevederile art. 2 alin. 1 al Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, prin care Republica Moldova s-a angajat să acționeze „ atât prin propriul său efort, cât și prin asistență și cooperare internațională, folosind la maximum resursele sale disponibile pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute de Pact să fie asigurată progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative". Curtea relevă că prevederea relatată a tratatului obligă statul să depună toate eforturile pentru exercitarea drepturilor sociale garantate de Pact. Aceste eforturi, însă urmează a fi raportate la posibilitățile economice și financiare ale statului.

Art. 47 al Constituției reglementează condițiile generale ale traiului decent asigurate de stat, printre care serviciile sociale necesare, precum este indexarea pensiei, care constituie obiectul sesizărilor examinate.

În acest sens, Curtea reține că art. 47 al Constituției garantează un minim de asigurare socială acordat tuturor persoanelor, realizarea cărora permite menținerea unui echilibru social între păturile sociale ale populației. Avantajele sociale, acordate de stat unor categorii de persoane cu care statul are raporturi speciale de muncă, nu constituie obiectul normei în cauză, impunându-se mai mult în sfera obligațiilor suplimentare asumate de stat.

Curtea reține că, statul dispune de o marjă largă de apreciere în domeniul drepturilor sociale, iar drepturile prevăzute de art. 47 din Constituție nu garantează cuantumul exact al acestora, inclusiv al pensiei.

Sintetizând cele expuse, menționează că pretențiile invocate de către reclamantă în cererea dedusă judecății sunt absolut neîntemeiate, or, CNAS la indexarea pensiilor cu 15%, începând cu 01.04.2023 s-a condus în strictă conformitate cu prevederile legale în vigoare.

Din cele relatate, CNAS a făcut trimitere la toate normele legale relevante speței, iar, din cumulul de argumente menționate se constată cu certitudine că pretențiile invocate de reclamantă sunt absolut neîntemeiate. În același context, spre informare mai atrage atenția instanței de judecată că în lista dosarelor pendinte aflate în procedura de examinare la Curtea Constituțională sunt înregistrate două sesizări pentru controlul constituționalității art. 13 din Legea nr.357/22 bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 și art. 13 din Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii.

Avocatul Bodnariuc Alexandr în interesele rclamantului Eugenia Grigoriev, în ședință de judecată a susținut acțiunea și a solicitat admiterea integrală a acesteia.

Pârâtul Casa Națională de Asigurări Sociale, prin reprezentantul în bază de procură Valeria Fominîh, în ședință de judecată a solicitat respingerea acțiunii ca fiind una neîntemeiată din motivele expuse în referință.

Aprecierea instanţei de judecată:

Examinând cererea de chemare în judecată, audiind explicaţiile părţilor prezente, cercetând probele anexate la dosar în ansamblu şi interconexiunea lor, studiind normele legii aplicabile, instanţa de judecată ajunge la concluzia că cererea de chemare în judecată depusă de Eugenia Grigoriev către Casa Națională de Asigurări Sociale cu privire la anularea actului administrativ individual și obligarea autorității publice de a emite act administrativ individual favorabil, este una neîntemeiată şi urmează a fi respinsă din următoarele considerente.

Conform prevederilor art.189 alin. (1) și (2) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune

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

Conform art. 2 alin. (1) Cod administrativ, prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanţilor la raporturile administrative, atribuţiile autorităţilor publice administrative şi ale instanţelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile şi obligaţiile participanţilor în procedura administrativă şi cea de contencios administrativ.

Conform art. 3 Cod administrativ, Legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Conform art. 18 Cod administrativ, interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor şi a libertăţilor persoanelor, precum şi obligaţiile acestora, satisfacerea necesităţilor sociale, realizarea competenţelor autorităţilor publice, funcţionarea lor legală şi în bune condiţii.

Conform art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia.

Potrivit art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Potrivit art. 225 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, instanţa de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) şi-a exercitat dreptul discreţionar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar; d) şi-a exercitat dreptul discreţionar conform scopului acordat prin lege.

Conform art. 206 alin.(1) Cod administrativ, o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare); b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare); c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare); d) constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ).

Potrivit art. 208 alin. (1) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Analizând circumstanțele speței în coraport cu normele legale precitate, instanța de judecată constată că, reclamantul a respectat procedura de depunere a acțiunii, precum și termenul de depunere a acțiunii în instanța de contencios administrativ, motiv pentru care instanța judecătorească constatând că acțiunea este admisibilă, va examina fondul acesteia.

Reieșind din dreptul subiectiv al subiectului afectat, care la fel a fost predeterminat de legiuitorul şi care a fost formulat astfel - orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente pentru a obţine anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Fiind investită cu atribuția cercetării stării de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, în temeiul art. 22 și 219 Cod administrativ, instanța de judecată reține că obiect al examinării prezentei cauze în instanța de contencios administrativ îl constituie anularea actului administrativ individual și obligarea autorității publice de a emite act administrativ individual favorabil.

În privința competenței instanței de judecată la examinarea acțiunii în contencios administrativ se constată că competența în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ revine Judecătoriei Chișinău. Prin urmare acțiunea este depusă cu respectarea prevederilor art. 191 alin. (1), art. 192 alin. (2) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ.

Astfel, instanța de judecată constată că acțiunea este admisibilă.

Din materialele cauzei, instanța reține că, la 13 iunie 2023, reclamanta a depus cerere către CNAS prin care a solicitat indexarea pensiei de la 01.04.2023, cu 30,2%.

Prin răspunsul CNAS nr. G-3470/23 din 02.08.2023, reclamantei i s-a comunicat că temei legal în vederea admitere pretenţiei înaintate, nu există.

Prin cererea prealabilă adresată CNAS la data de 23 august 2023, reclamanta a solicitat admiterea acesteia şi emiterea unei decizii prin care să fie calculată şi achitată cu începere de la 01.04.2023, indexarea pensiei în cuantum de 30,2%, conform coeficientului de indexare a ratei inflaţiei la sfârşitul anului 2022, exprimată prin creşterea preţurilor de consum în luna decembrie a anului respectiv faţă de aceiaşi lună a anului 2021, aşa cum este prevăzut de art. 13 alin. (2) prima frază din Legea nr. 156/1998.

Prin decizia CNAS nr. 4486 din data de 08.09.2023, cererea prealabilă a fost respinsă ca fiind neîntemeiată.

Conform art. 13 din Legea nr. 156 din 14.10.1998 privind sistemul public de pensii,

(1) Pensiile se indexează anual la 1 aprilie.

(2) Coeficientul de indexare constituie rata inflației la sfârșitul anului precedent, exprimată prin creșterea prețurilor de consum în luna decembrie a anului respectiv față de aceeași lună a anului premergător. Coeficientul de indexare se stabilește de către Guvern.

(3) Suplimentul de solidaritate reprezintă o componentă a pensiei care nu se indexează. Cuantumul acestuia variază anual în funcție de indexarea și majorarea pensiei calculate și de evoluția pensiei minime.

Conform art. 13 din Legea nr. 357 din 22.12.2022 bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023,

(1) Prin derogare de la art. 13 din Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii, în cazul indexării pensiilor din aprilie 2023, coeficientul de indexare nu va depăși creșterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 față de anul 2021 și se va aplica doar acelei părți din pensie care nu depășește salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023. Mărimea coeficientului de indexare va fi aprobată de Guvern.

(2) Prin derogare de la art. 7 alin. (6) din Legea nr. 133/2008 cu privire la ajutorul social, în cazul indexării din aprilie 2023 a venitului lunar minim garantat, coeficientul de indexare va constitui creșterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 în raport cu anul 2021.

Conform pct. 1 din HG nr. 148 din 22.03.2023 cu privire la indexarea prestațiilor sociale,

Având în vedere creșterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat în anul 2022 față de anul 2021, la 1 aprilie 2023 se indexează cu coeficientul indexării 15%:

1) toate pensiile stabilite/reexaminate în temeiul Legii nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii;

2) pensiile pentru vechime în muncă stabilite în temeiul Legii nr.437/1990 cu privire la asigurarea cu pensii de stat în Republica Moldova și al Hotărârii Guvernului nr.865/1992 cu privire la pensiile pentru vechime în muncă a cadrelor din domeniul învățământului și ocrotirii sănătății, care se achită din mijloacele bugetului asigurărilor sociale de stat;

3) pensiile funcționarilor publici stabilite în temeiul Legii serviciului public nr.443/1995;

4) pensiile colaboratorilor vamali stabilite în temeiul Legii serviciului în organele vamale nr.1150/2000;

5) plățile periodice capitalizate stabilite în temeiul Legii nr.123/1998 cu privire la capitalizarea plăților periodice:

a) plățile lunare capitalizate beneficiarilor care, în urma unui accident de muncă, au suferit o traumă ori au contractat o boală profesională din vina întreprinderii, fără succesiune de drept, lichidate ulterior;

b) plățile lunare capitalizate beneficiarilor care, în urma unui accident de muncă, au suferit o traumă ori au contractat o boală profesională din vina întreprinderii lichidate ulterior;

6) indemnizațiile de dizabilitate stabilite în temeiul Legii asigurării pentru accidente de muncă și boli profesionale nr.756/1999;

7) pensiile stabilite în temeiul Legii nr.909/1992 privind protecția socială a cetățenilor care au avut de suferit de pe urma catastrofei de la Cernobîl;

8) compensația bănească lunară în schimbul asigurării cu produse alimentare și suplimente alimentare care contribuie la eliminarea din organism a radio nuclizilor pentru persoanele participante la lichidarea consecințelor catastrofei de la Cernobîl și la experiențele nucleare, avariile cu radiație ionizantă și a consecințelor lor la obiectivele atomice civile sau militare, stabilită în temeiul Legii nr.909/1992 privind protecția socială a cetățenilor care au avut de suferit de pe urma catastrofei de la Cernobîl. De la 1 aprilie 2023, această compensație bănească se stabilește în cuantum indexat;

9) pensiile stabilite în temeiul Legii asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri nr.1544/1993. De la 1 aprilie 2023, pensiile minime stabilite în temeiul legii nominalizate se determină în cuantum indexat;

10) indemnizațiile urmașilor personalului medical decedat ca urmare a desfășurării activității medicale în lupta cu COVID-19 stabilite în temeiul Legii nr.127/2020;

11) pensiile stabilite în temeiul Legii nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului.

Conform art. 47 din Constituție,

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

(2) Cetăţenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voinţa lor.

Conform art. 54 din Constituție,

(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului şi cetăţeanului.

(2) Exerciţiul drepturilor şi libertăţilor nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internaţional şi sunt necesare în interesele securităţii naţionale, integrităţii teritoriale, bunăstării economice a ţării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă şi infracţiunilor, protejării drepturilor, libertăţilor şi demnităţii altor persoane, împiedicării divulgării informaţiilor confidenţiale sau garantării autorităţii şi imparţialităţii justiţiei.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o şi nu poate atinge existenţa dreptului sau a libertăţii.

Prin decizia Curții Constituționale din 26 octombrie 2023, sesizările nr. 13a/2023 și nr. 15a/2023 privind controlul constituționalității art. 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022 și a articolului 13 din Legea privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14 octombrie 1998 au fost declarate inadmisibile. Curtea a constatat că normele contestate, prin care se stabilește o excepție temporară privind coeficientul de indexare a pensiilor pentru anul 2023, nu reprezintă o ingerință nejustificată în dreptul la proprietate și dreptul la asistență socială prevăzute de Constituție. Curtea a subliniat că măsura legislativă urmărește un interes public legitim, respectiv asigurarea sustenabilității financiare a sistemului de pensii, și că statul beneficiază de o marjă largă de apreciere în stabilirea politicilor economice și sociale.

În speță, obiectul contenciosului administrativ în prezenta cauză îl constituie verificarea legalității deciziei Casei Naționale de Asigurări Sociale de respingere a cererii reclamantei Eugenia Grigoriev privind indexarea pensiei cu 30,2% începând cu 01 aprilie 2023. Partea reclamantă contestă aplicarea coeficientului de indexare de 15% stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22.03.2023, invocând prevederile art. 13 alin. (2) din Legea nr. 156 din 14.10.1998 privind sistemul public de pensii, care prevede indexarea pensiilor în funcție de rata inflației.

Cu titlu preliminat instanța remarcă că, art. 13 din Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022 reprezintă o normă specială care derogă de la reglementările generale prevăzute de art. 13 din Legea nr. 156 din 14 octombrie 1998 privind sistemul public de pensii.

Potrivit prevederilor art. 13 alin. (1) și (2) din Legea nr. 156 din 14.10.1998 privind sistemul public de pensii, indexarea pensiilor reprezintă un mecanism juridic obligatoriu, prin intermediul căruia cuantumul pensiilor este ajustat anual, la data de 01 aprilie, în raport cu dinamica indicilor macroeconomici, în special cea a prețurilor de consum. Astfel, dispozițiile legale stabilesc că, pentru determinarea coeficientului de indexare, se utilizează rata inflației înregistrată la sfârșitul anului precedent, respectiv creșterea prețurilor de consum în luna decembrie a anului de referință comparativ cu luna decembrie a anului anterior.

Instanța remarcă că, prin această reglementare se urmărește menținerea echilibrului dintre nivelul pensiilor și puterea de cumpărare, protejând beneficiarii de erodarea valorii reale a prestațiilor sociale pe fondul majorării prețurilor bunurilor și serviciilor. Astfel, indexarea pensiilor nu reprezintă doar o măsură administrativă de corecție financiară, ci un instrument juridic menit să asigure respectarea drepturilor constituționale și statutare ale persoanelor vârstnice, prevenind diminuarea standardului lor de viață. Prin luarea în considerare a creșterilor efective ale indicelui prețurilor de consum, legiuitorul garantează că pensiile reflectă condițiile economice reale și oferă un nivel adecvat de protecție socială.

Prin adoptarea Legii nr. 357 din 22.12.2022 a bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2023, legislatorul a instituit o reglementare cu caracter special și derogatoriu față de cadrul legal general consacrat în art. 13 din Legea nr. 156 din 14.10.1998 privind sistemul public de pensii. Astfel, art. 13 alin. (1) din Legea nr. 357 din 22.12.2022 prevede expres că, pentru anul 2023, mecanismul de indexare a pensiilor urmează a fi aplicat în conformitate cu prevederile acestei legi bugetare anuale, și nu în baza normelor generale stabilite de Legea nr. 156 din 14.10.1998.

Se remarcă că, prin această intervenție legislativă, legiuitorul a urmărit să ajusteze temporar criteriile de indexare, stabilind un alt indicator decât cel prevăzut în reglementarea generală și anume rata inflației, astfel încât indexarea pensiilor din anul 2023 să se raporteze la creșterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat. În context, această abordare reflectă necesitatea menținerii sustenabilității financiare a sistemului public de pensii și pe de altă parte, intenția legiuitorului de a adapta politica de protecție socială la resursele reale disponibile în contextul bugetar actual. În consecință, norma specială instituită de Legea nr. 357 din 22.12.2022 limitează aplicabilitatea regulilor generale privind indexarea pensiilor, conferind dispozițiilor bugetare anuale o prioritate normativă pe durata anului bugetar respectiv.

În conformitate art. 13 alin. (1) din Legea nr. 357 din 22.12.2022, Guvernul Republicii Moldova, în calitate de autoritate publică cu competență executivă în domeniul politicilor sociale și financiare, a adoptat HG nr. 148 din 22.03.2023 privind indexarea prestațiilor sociale. Astfel, s-a transpus în plan normativ criteriile specifice de indexare stabilite de legiuitor pentru anul 2023, detaliind mecanismele și procesele aferente stabilirii noilor valori ale prestațiilor de asigurări sociale.

Potrivit pct. 1 din HG nr. 148 din 22.03.2023 s-a stabilit că, începând cu 01 aprilie 2023, cuantumul pensiilor se indexează cu un coeficient de 15%. Astfel, limitarea creșterii pensiilor prin intermediul unui coeficient inferior ratei inflației se înscrie în logica actului normativ cu caracter special Legea nr. 357 din 22.12.2022, care urmărește alinierea politicilor de indexare la capacitățile bugetare reale și vizează menținerea echilibrului financiar al sistemului public de pensii și asigurarea plăților către beneficiari, în pofida unui context economic dificil. Totodată, soluția instituită reflectă decizia legislatorului de a stabili, cu titlu excepțional și temporar, un criteriu suplimentar sau diferit față de cel prevăzut în reglementarea generală, adaptând temporar politica de indexare la resursele efective disponibile.

Subsecvent, instanța reține că, Casa Națională de Asigurări Sociale a aplicat în mod corespunzător normele cu caracter derogatoriu și temporar prevăzute în Legea nr. 357 din 22.12.2022. În consecință, pensia reclamantei a fost indexată cu 15% începând cu data de 01 aprilie 2023, în strictă conformitate cu cadrul legislativ special instituit pentru anul 2023.

Cu privire la susținerea reclamantei, conform căreia ar fi trebuit să se aplice art. 13 alin. (2) din Legea nr. 156 din 14.10.1998 și, implicit, să se procedeze la o indexare de 30,2% prin raportare la rata

inflației, instanța apreciază că acest argument nu poate fi admis. Însăși logica normelor instituite prin Legea nr. 357 din 22.12.2022, care prezintă o derogare expresă de la prevederile generale ale Legii nr. 156 din 14.10.1998 pentru anul 2023 conduce la concluzia că, în caz de conflict sau discrepanță, se aplică cu prioritate normele speciale. Astfel, voința legiuitorului a fost de a substitui temporar rata inflației ca indicator de indexare cu un criteriu alternativ, bazat pe creșterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat. Prin urmare, indexarea propusă de reclamantă nu are temei legal în contextul normativ al anului 2023, fiind aplicabile regulile instituite prin Legea bugetului asigurărilor sociale de stat și actele subsecvente adoptate în executarea acesteia.

Potrivit prevederilor art. 225 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, instanța de judecată dispune de competența exclusivă de a exercita un control de legalitate asupra actelor administrative, fără a interveni în sfera oportunității economice și sociale care stă la baza adoptării acestor acte. Astfel, instanța nu poate substitui evaluarea și decizia autorităților publice competente privind stabilirea coeficientului de indexare cu propria apreciere. În speță, stabilirea cuantumului de 15% pentru indexarea pensiilor constituie rezultatul opțiunii economice a legiuitorului și a executivului, care în exercitarea prerogativelor lor constituționale și legale, au decis adoptarea unei măsuri derogatorii de la regula generală. Prin urmare, controlul instanței nu poate depăși analiza conformității actului administrativ cu normele legale, fără a se extinde asupra rațiunilor de oportunitate, acestea rămânând în marja de apreciere a puterii executive și legislative.

În aceeași ordine de idei, instanța reține că, prin Decizia din 26 octombrie 2023, instanța de contencios constituțional a examinat normele ce reglementează indexarea pensiilor pentru anul 2023, statuând în mod expres că acestea nu constituie o ingerință nejustificată în drepturile constituționale ale beneficiarilor de pensii. Curtea a subliniat că, în definirea și implementarea politicilor publice în domeniul social-economic, statul dispune de o marjă largă de apreciere. Această marjă include, în mod special, posibilitatea de a ajusta, temporar și în funcție de circumstanțele economice, criteriile de calcul și acordare a prestațiilor sociale, astfel încât să fie menținute echilibrul bugetar și sustenabilitatea sistemului public de pensii. Poziția Curții Constituționale confirmă atât legitimitatea normelor adoptate de legiuitor, iar instanța de judecată nu poate substitui criteriile de oportunitate economică și socială cu propriile sale aprecieri, concentrându-se exclusiv pe verificarea legalității și conformității actelor administrative cu exigențele legale.

Instanța, analizând detaliat probele administrate, argumentele invocate de părți și a cadrului normativ aplicabil, atestă că decizia emisă de Casa Națională de Asigurări Sociale prin care pensia reclamantei a fost indexată cu 15%, începând cu data de 01 aprilie 2023, este legală și întemeiată, iar aplicarea acestui coeficient de indexare s-a realizat în strictă conformitate cu prevederile art. 13 din Legea nr. 357 din 22.12.2022 a bugetului asigurărilor sociale de stat, care instituie o derogare clară și temporară de la art. 13 din Legea nr. 156 din 14.10.1998 privind sistemul public de pensii.

Instanța subliniază că, în cadrul procedurii administrative CNAS a respectat dispozițiile imperative ale legii speciale, precum și HG nr. 148 din 22.03.2023, care stabilește coeficientul de indexare de 15% pentru anul 2023. Astfel, autoritatea pârâtă nu putea acționa altfel decât în limitele legale prevăzute de actele normative adoptate de legiuitor și executiv. Orice solicitare de aplicare a unui coeficient de 30,2% invocat de reclamantă în temeiul art. 13 alin. (2) din Legea nr. 156 din 14.10.1998, este lipsită de fundament legal în contextul derogării instituite prin legea specială aplicabilă anului 2023.

De asemenea, instanța reiterează faptul că, în conformitate cu principiul lex specialist derogat legi generali, prevederile speciale stabilite prin Legea nr. 357 din 22.12.2022 prevalează asupra normelor generale ale Legii nr. 156 din 14.10.1998. Această normă derogatorie, adoptată într-un context economic specific și justificată prin necesitatea asigurării echilibrului bugetar și a sustenabilității sistemului de pensii, reprezintă o intervenție legislativă temporară, așa cum a fost confirmată și prin jurisprudența Curții Constituționale.

Cu privire la criticile părții reclamante referitoare la aplicarea prevederilor art. 4 din Constituția Republicii Moldova, care instituie prioritatea reglementărilor internaționale privind drepturile fundamentale ale omului în caz de neconcordanță cu legislația internă, instanța constată că acest argument nu poate fi reținut. Or, art. 4 din Constituție consacră principiul interpretării și aplicării drepturilor și

libertăților fundamentale în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. Cu toate acestea, reglementările privind indexarea pensiilor reprezintă norme de politică socială și economică, care intră în marja largă de apreciere a statelor, recunoscută atât prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cât și prin Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale. Astfel, art. 2 alin. (1) din Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale prevede că statele părți au obligația de a lua măsuri progresive, „în limita resurselor disponibile", fiind dependente de capacitățile economice și financiare ale statului.

Cu privire la criticile părții reclamante fundamentate pe pct. 4 și 5 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 9 din 30.03.2004, instanța reține că acestea nu sunt aplicabile în contextul prezentei cauze. Astfel, hotărârea invocată vizează principiul neretroactivității legii și protecția drepturilor deja dobândite, stabilind că noile prevederi legislative în materie de pensii se aplică doar pentru viitor, fără a afecta drepturile de pensie deja stabilite anterior intrării lor în vigoare. În speță, art. 13 din Legea nr. 357/2022 nu anulează și nu modifică cuantumul pensiilor deja stabilite, ci reglementează indexarea pensiilor pentru anul 2023, constituind o măsură temporară și de strictă aplicabilitate pentru anul respectiv.

Celelalte argumente invocate de partea reclamantă nu au relevanță, deoarece nu denotă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau de drept procedural, respectiv nu constituie temei pentru anularea actului administrativ contestat şi urmează a fi respinse.

În acest context, analizând argumentele expuse de reclamant în cererea de chemare în judecată în coraport cu circumstanțele de fapt ale speței și normele legale citate supra, instanța de contencios administrativ constată că, acțiunile pârâtului sunt întemeiate, or, poziția reclamantului expusă în cererea de chemare în judecată, este una nefondată, care se bazează pe interpretarea eronată a normelor de drept material și pe argumente neprobate.

Coroborând normele legale citate cu circumstanțele speței, instanța deduce, că activitatea administrativă efectuată de către Casa Națională de Asigurări Sociale este una legală și întemeiată. Or, autoritatea publică la soluționarea speței a cercetat complet și multiaspectual circumstanțele și în limita competenței, a emis actul administrativ prin care și-a realizat scopul său legal.

Astfel, analizând normele legale citate mai sus în coraport cu circumstanţele de fapt ale speţei şi materialul probatoriu administrat, instanța conchide că, nu a constatat admiterea a careva abateri la emiterea actului administrativ de către Casa Națională de Asigurări Sociale.

Totodată, analizând argumentele expuse de reclamant în cererea de chemare în judecată în coraport cu circumstanțele de fapt ale speței și normele legale citate supra, instanța de contencios administrativ constată că, acțiunile autorității pârâte sunt întemeiate, or, poziția părții reclamante, expusă în cererea de chemare în judecată, este una nefondată, care se bazează pe interpretarea eronată a normelor de drept material.

În aceiași ordine de idei, instanța concluzionează că, în speță, actele administrative contestate nu încalcă principiul proporționalității între mijloacele folosite şi scopul urmărit, bazându-se pe probleme identificate, justificate obiectiv şi rezonabil.

Conform 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 sânt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a) - e).

În temeiul celor expuse și în conformitate cu prevederile art. art. 232, 224 - 226, din Codul administrativ, instanța de judecată,

H o t ă r ă ș t e:

Se respinge acțiunea depusă de avocatul Alexandr Bodnariuc în interesele lui Eugenia Grigoriev împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale privind contestarea actelor administrative și obligarea emiterii actului administrativ, ca neîntemeiat.

Hotărîrea cu drept de apel la Curtea de Apel Chișinău în termen de 30 zile de la pronunțarea dispozitivului, prin intermediul Judecătoriei Chișinău (sediul Centru).

Preşedintele de ședință, judecător **Vitalii Ciumac**