Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Centru (jud. G. Cazacu)
Dosarul nr. 3a-1002/24 (2-23109183-02-3a-09092024)

D E C I Z I E

26 februarie 2025 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru

Completul de Contencios Administrativ în componența:

Preşedintele completului, judecătorul	Sîrbu Victoria
Judecătorii	Braga Angela și Cașcaval Andrei
Grefier	Negrei Corina

examinând în ședință publică, apelul declarat de Casa Națională de Asigurări Sociale împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 03 aprilie 2024, adoptată în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Borș Ana către Casa Națională de Asigurări Sociale, cu privire la anularea răspunsului și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

C O N S T A TĂ :

Pretențiile reclamantului:

La data de 28 iulie 2023 Borș Ana s-a adresat cu o acțiune în contencios administrativ către Casa Națională de Asigurări Sociale, cu privire la anularea răspunsului și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

În motivarea acțiunii depuse a indicat că, reclamanta are statutul de pensionar și în virtutea acestui fapt a obţinut dreptul la indexare anuală a pensiei în baza art.13 alin.(1) și (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 inflaţiei la sfârşitul anului precedent, exprimată prin creşterea preţurilor de consum în luna decembrie a anului respectiv faţă de aceeaşi lună a anului premergător. Coeficientul de indexare se stabileşte de către Guvern.

Susține reclamanta că, potrivit informaţiei de la Biroul Naţional de Statistică al Republicii Moldova, rata inflaţiei în decembrie 2022 a constituit 30,2%, adică preţurile medii de consum în luna decembrie 2022 comparativ cu luna decembrie

2021 au crescut cu 30,2% https://statistica.gov.md/ro/evolutia-preturilor-de-consuin-in-republica-moldovain-luna decembrie-9485 60264.html.

Relevă că, în pofida ratei inflaţiei existente, modificînd condiţiile de calculare a cuantumului de pensie, diminuînd nivelul protecţiei sociale anterior dobîndite 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 depăşi creşterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 faţă de anul 2021 şi se va aplica doar acelei părţi din pensie care nu depăşeşte salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023. Mărimea coeficientului de indexare va fi aprobată de Guvern.

Menționează că, ulterior Guvernul Republicii Moldova, bazîndu-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 creşterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat în anul 2022 faţă de anul 2021, la 1 aprilie 2023 se indexează cu coeficientul indexării 15%.

Afirmă că, Casa Naţională de Asigurări Sociale (CNAS), începând cu 01.04.2023, prin diminuarea nivelului protecţiei sociale anterior dobîndite de reclamant, a efectuat indexarea pensiei reclamantului, aplicînd, 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 inflaţiei în luna decembrie 2022, exprimate prin creşterea preţurilor medii de consum în luna decembrie 2022 comparativ cu luna decembrie 2021.

Invocă că, a depus o cerere la Casa Naţională de Asigurări Sociale, prin care a solicitat emiterea actului administrativ individual, 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 aceeaşi lună a anului 2021, aşa cum este prevăzut de art.13 alin.(2) prima frază din Legea nr. 156 din 14.10.1998. Cererea nominalizată a fost respinsă.

Indică că, 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 acţiune în obligare.

Precizează că, potrivit art. 54 din Constituţia Republicii Moldova, în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului şi cetăţeanului.

Comunică că, potrivit art. 47 din Constituţia Republicii Moldova, 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, cuprinzînd hrana, îmbrăcămintea, locuinţa, îngrijirea medicală, precum şi serviciile sociale necesare. Cetăţenii au dreptul la asigurare în caz de: şomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrâneţe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistenţă, în urma unor împrejurări independente de voinţa lor, „Un nivel de trai decent" reprezintă un obiectiv social stabilit de Constituţie, care trebuie realizat prin măsurile întreprinse de către autorităţi [HCC nr. 12 din 16.06.2022].

Menționează că, indexarea pensiei constituie unul din instrumentele legale pentru atingerea obiectivului enunţat. Dreptul social la indexare a pensiei, avînd o valoare economică, fiind obiectul protecţiei constituţionale garantate de art.46 din Constituţia, este un bun în sensul art.1 din Protocolul nr.1 la CEDO, care prevede că orice persoană are dreptul la protecţia proprietăţii (speranţa legitimă).

Astfel relevă că în acest sens, instanţa de judecată urmează să aplice prevederile art.4 din Constituţia Republicii Moldova, care prevede că, dispoziţiile constituţionale privind drepturile şi libertăţile omului se interpretează şi se aplică în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele şi cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte. Dacă există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaţionale.

Invocă că, indexarea proporţională a pensiei conform ratei inflaţiei rezidă în faptul că, creşterea inflaţiei afectează siguranţa financiară a pensionarului, astfel în termeni economici, atât valoarea unui salariu cât şi a pensiei poate fi măsurată pe baza cantităţii de bunuri care pot fi achiziţionate în baza sa la o dată concretă sau nominal, desemnând o sumă de bani, din aceste motive fluctuaţiile economice acţionează în mod diferit în privinţa acestor valori. Acest lucru este ilustrat de faptul că, în timp ce valoarea nominală nu este afectată de fluctuaţiile economice, valoarea reală a pensiei se diminuează, pentru că scade cantitatea de mărfuri şi servicii care pot fi procurate, iar o viaţă decentă a pensionarului impune ca pensia să corespundă cu realităţile economice şi sociale, astfel garanţia securităţii financiare poate fi rapid golită de conţinut de o inflaţie persistentă, într-un asemenea caz, articolul 47 din Constituţie, dar şi art. 1 Protocolul nr. 1 la CEDO ar deveni ineficient şi nu şi-ar realiza scopul.

Prin urmare, indică că, având în vedere că inflaţia erodează valoarea pensiei, subminând în acelaşi timp scopul garanţiei securităţii financiare, acest obiectiv

poate fi realizat prin ajustarea proporţională a pensiei în baza ratei inflaţiei sau în baza altor mecanisme care ţin cont de evoluţia preţurilor la produsele şi serviciile de bază, aşa cum prevede art.13 alin.(1) și (2) din Legea privind sistemul public de pensii, nr.156 din 14.10.1998. Criteriul respectiv a fost preluat de Curtea Constituţională în Hotărârea nr. 21 din 06.12.2022.

Totodată susține că, conform pct.pct. 4 și 5 din Hotărîrea Curţii Constituţionale nr.9 din 30.03.2004 pentru controlul constituţionalităţii unor prevederi ale art. I pct.22 şi art.II-V din Legea nr.358-XV din 31.07.2003 „pentru modificarea şi completarea unor acte legislative", Curtea a reţinut că, protejarea drepturilor, libertăţilor, intereselor legitime ale cetăţenilor, respectarea principiilor egalităţii şi echităţii sociale constituie componente obligatorii ale oricărui act legislativ. La determinarea temeiurilor juridice, condiţiilor de stabilire şi plată a pensiilor, modalităţilor de calculare a cuantumului pensiei legiuitorul are obligaţia de a ţine 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 şi numai faţă 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 constituţionalităţii. Curtea a subliniat că normele privind protecţia de stat, asigurarea materială şi socială, inclusiv asigurarea cu pensii, consfinţite în legile anterioare, nu pot fi anulate sau modificate.

Solicită reclamanta Borș Ana, anularea răspunsului nr. 1861/23 din 04.07.2023, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil cu privire la indexarea pensiei în cuantum de 30,2% începînd cu data de 01.04.2023, conform coeficientului de indexare a ratei inflației de la sfîrșitul anului 2022, exprimată prin creșterea prețurilor de consum în luna decembrie a anului respectiv față de aceeași lună a anului 2021.

Poziţia instanţei de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 03 aprilie 2024, s-a admis cererea de chemare în judecată depusă de către Borș Ana.

S-a anulat răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. 1861/23 din 04.07.2023.

S-a obligat Casa Națională de Asigurări Sociale de a emite actul administrativ individual favorabil în privința lui Borș Ana cu privire la indexarea pensiei în cuantum de 30,2% începînd cu data de 01.04.2023,conform coeficientului de indexare a ratei inflației de la sfîrșitul anului 2022, exprimată prin creșterea prețurilor de consum în luna decembrie a anului respectiv față de aceeași lună a anului 2021, conform Legii.

Solicitarea apelantului:

Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, la data de 30 aprilie 2024 Casa

Națională de Asigurări Sociale a declarat cerere de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 03 aprilie 2024, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea reclamantei Borș Ana să fie respinsă.

Termenul de declarare a apelului:

Potrivit art.232 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic.

Motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărîrii motivate.

Din materialele cauzei rezultă că, dispozitivul hotărârii instanţei de fond a fost pronunțat public la 03 aprilie 2024, apelul fiind declarat la data de 30 aprilie 2024, la data de 23 august 2024 apelantul Casa Națională de Asigurări Sociale a recepționat hotărârea motivată, iar la data de 11 septembrie 2024 a depus motivarea apelului, astfel, Completul constată că, apelul nemotivat și apelul motivat au fost depuse în interiorul termenului legal.

Argumentele participanților la proces:

În motivarea cererii de apel a invocat că soluţia fondului ca fiind neîntemeiată integral, deoarece aceasta contravine cadrului legal aplicabil speţei. Astfel, reţinând cadrul normativ citat supra, se denotă netemeinicia pretenţiilor din acţiunea intimatului şi respectiv a soluţiei emise de către instanţa de fond, prin care s-a pretins şi s-a dedus concluzia precum că la data de 01.04.2023 indexarea pensiei urma a fi realizată de către CNAS în cuantum de cu 30,2%.

Menționează apelantul că, reţinând prevederile exprese ale art. 13 Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023, nr. 357/2022, prin care legislatorul a reglementat fără echivoc procedeul de indexare a prestaţiilor sociale de stat pentru anul 2023 şi anume că indexarea pentru anul 2023 se va realiza prin derogare de la prevederile art. 13 din Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii, prevederile legislative în cauză se răsfrâng asupra fiecărui subiect asupra cărora au incidenţă.

Indică că, prevederea legislativă derogatorie stipulată la art. 13 Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023, are prioritate faţă reglementările generale de la art. 13 Legea nr.156/1998, fapt ce reiese expres din prevederile art.5 alin.(4) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, citate supra.

Relevă că, în aşa fel, fiind reţinute reglementările de la art. 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023, Guvernul a adoptat Hotărârea Guvernului nr. 148/2023 prin care a determinat coeficientului de indexare ca fiind de 15%, iar, acest coeficient de indexare fiind aplicabil pentru fiecare subiect beneficiar de prestaţii sociale care cad sub incidenţa indexării.

Consideră că, instanţa de fond a ignorat aplicabilitatea cadrului legal menţionat mai sus la judecarea cauzei. Argumentele primei instanţe, potrivit cărora autoritatea publică pârâtă a diminuat nivelul protecţiei sociale anterior dobândit de reclamant, nu poate fi reţinut ca fiind valabil, deoarece art. 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr.357/2022, în coroborare cu Hotărârea Guvernului nr. 148/2023, nu a anulat procedeul indexării pensiilor şi altor prestaţii sociale. Coeficientul de indexare de la 01.04.2023 fiind reglementat de legislator în dependenţă de veniturile bugetare acumulate.

Susține că, instanţa de fond a făcut abstracţie inclusiv de la constatările relevante din Hotărârea Curţii Constituţionale nr.27 din 20.12.2011 privind controlul constituţionalităţii unor legi de modificare a condiţiilor de asigurare cu pensii şi alte plăţi sociale pentru unele categorii de salariaţi.

Afirmă că, prima instanţă a tratat cu ignoranţă totală inclusiv constatările, direct aplicabile speţei, ale Curţii Constituţionale din Decizia nr. 140 din 26.10.2023, sesizarea nr. 13a din 23 ianuarie 2023 privind controlul constituţionalităţii articolului 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022 şi articolul 13 din Legea privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14 octombrie 1998, cât şi Sesizarea nr. 15a din 26 ianuarie 2023 privind controlul constituţionalităţii articolului 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022, şi Decizia nr. 24 din 28.03.2024, Sesizarea nr.246g/2023 privind excepţia de neconstituţionalitate a unor prevederi din articolul 13 alin. (1) din Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022 şi a unor prevederi din articolul 6 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22 martie 2023, sesizările fiind declarate ca fiind inadmisibile.

Comunică că, la 22 decembrie 2022 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023, prin care a prevăzut o excepţie de la articolul 13 din Legea privind sistemul public de pensii referitor la indexarea pensiilor din aprilie 2023. Astfel, legislatorul a stabilit, cu titlu de excepţie că coeficientul de indexare nu va depăşi creşterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 faţă de anul 2021 şi se va aplica doar acelei părţi din pensie care nu depăşeşte salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023.

Invocă că, potrivit dezbaterilor din Parlamentul Republicii Moldova care au avut loc pe marginea indexării pensiilor din aprilie 2023, precum şi Avizului aprobat de Guvernul Republicii Moldova prin Hotărârea nr. 928 din 21 decembrie 2022, motivul indexării parţiale a pensiei din aprilie 2023 rezultă din sustenabilitatea precară a sistemului de pensii pe termen mediu, unde creşterea cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat are loc cu ritmuri de două ori mai mari decât creşterea veniturilor proprii.

În ședința instanței de apel, participanții la proces nu s-au prezentat, deși au fost citați legal despre data, ora și locul ședinței de judecată, astfel în temeiul art. 379 alin. (2) CPC, Colegiul a decis examinarea cererii de apel în lipsa părților.

Aprecierea instanţei de apel:

Potrivit art.195 Codul administrativ, procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art.169–171.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinînd cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii – casează integral hotărîrea primei instanței și emite o nouă decizie.

Potrivit art.194 alin.(1) Cod administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

În conformitate cu prevederile art.231 alin.(2) din Codul administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Potrivit art.219 alin.(1) – (3) 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. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

În corespundere cu prevederile art.221 alin.(2) din Codul administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Prevederile art.220 alin.(1) Cod administrativ, stabilesc că, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87–93.

Din conținutul art.93 din Codul administrativ, se stabilește sarcina probațiunii, potrivit căreia, 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.

În limitele apelului, instanța de apel verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost

stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea cauzei, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces.

Astfel, instanţa de apel, verificând legalitatea şi temeinicia hotărârii primei instanţe, constată că aceasta urmează a fi casată integral, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea înaintată de Borș Ana cu privire la anularea răspunsului și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, urmează a fi respinsă, din considerentele ce succed.

Circumstanţele de fapt ale cauzei:

Din materialele cauzei se atestă că, Borș Ana deține statutul de pensionară.

La data de 29.05.2023 reclamanta a depus cerere la CNAS, prin care a solicitat indexarea pensiei începând cu 01.04.2023, cu 30,2%, iar prin răspunsul Casei Naţionale de Asigurări Sociale nr. B-1293/23 din 06.06.2023, reclamantei Borș Ana i-a fost comunicat că pensia acesteia a fost indexată cu 15%, respectiv, nu se regăsește temei legal de a emite act administrativ individual întru indexarea pensiei cu 30,2%.

Prin cererea prealabilă adresată Casei Naţionale de Asigurări Sociale la data de 21.06.2023 reclamanta Borș Ana 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 Casei Naţionale de Asigurări Sociale nr. 1861/23 din 04.07.2023, cererea prealabilă a fost respinsă ca fiind neîntemeiată.

La data 28 iulie 2023, Borș Ana a înaintat prezenta acțiune în instanța de judecată, cu cerințele deduse judecății.

Fiind investită cu judecarea cauzei, prima instanță, prin hotărârea din 03 aprilie 2024, a anulat răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. 1861/23 din 04.07.2023 și a obligat Casa Națională de Asigurări Sociale de a emite actul administrativ individual favorabil în privința reclamantei Borș Ana cu privire la indexarea pensiei în cuantum de 30,2% începînd cu data de 01.04.2023, conform coeficientului de indexare a ratei inflației de la sfîrșitul anului 2022, exprimată prin creșterea prețurilor de consum în luna decembrie a anului respectiv față de aceeași lună a anului 2021, conform legii.

Verificînd legalitatea actului contestat, Completul specializat consideră eronată concluzia instanței de fond privind admiterea acțiunii înaintate de Borș Ana, din următoarele considerente.

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

Conform art. 20 Cod administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 39 Cod administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. (2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

Conform art. 189 alin. (1) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

Conform art. 10 alin. (1) Cod administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziţie, 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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 11 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, actele administrative individuale pot fi acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Instanța de apel statuează că, actul administrativ individual – răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. 1861/23 din 04.07.2023, constituie act administrativ defavorabil reclamantei Borș Ana, întrucât prin actul respectiv reclamantei i-a fost refuzată acordarea avantajului social solicitat.

Din analiza cerințelor reclamantului Borș Ana se atestă că acțiunea dedusă judecății este una în obligare conform art.206 Cod administrativ.

Completul judiciar atestă că, Borș Ana este subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ, a depus acțiunea în termen, iar acțiunea depusă nu este exceptată de la controlul judiciar, prin urmare, motive de inadmisibilitate a acțiunii în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, la caz nu sunt, din care motive, acțiunea este admisibilă și pe cale de consecință se va purcede la examinarea pe fond a acesteia.

Completul specializat evidențiază că Casa Națională de Asigurări Sociale a invocat ca temei de refuz în indexarea pensiei cu 30,2%, prevederile art. 13 din Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022 privind bugetul asigurărilor sociale de stat

pentru anul 2023 și dispozițiile pct. 1 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22 martie 2023 cu privire la indexarea prestațiilor sociale.

Astfel, cu raportare la speța în cauză, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru reține că potrivit art. 47 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 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: şomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrâneţe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistenţă, în urma unor împrejurări independente de voinţa lor.

Conform art. 54 Constituția Republicii Moldova, (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.

În conformitate cu art. 1 Legea nr. 156 din 14 octombrie 1998 privind sistemul public de pensii, (1) Prezenta lege stabilește cadrul legal al funcționării sistemului public de pensii, precum și interacțiunea acestuia cu sistemul public de asigurări sociale și cu alte mecanisme statale de protecție socială a populației.

(2) Scopul prezentei legi constă în asigurarea unui sistem de pensii echitabil și sustenabil, care să garanteze un trai decent pentru beneficiarii de pensii.

Articolul 13 Legea nr. 156 din 14 octombrie 1998 privind sistemul public de pensii statuează că, (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.

În acord cu prevederile art. 13 alin. (1) din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022, (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 depăşi creşterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 faţă de anul 2021 şi se va aplica doar acelei părţi din pensie care nu depăşeşte salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023. Mărimea coeficientului de indexare va fi aprobată de Guvern.

Conform pct. 1 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22 martie 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 radionuclizilor 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.

Potrivit pct. 6 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22 martie 2023 cu privire la indexarea prestațiilor sociale, în cazul indexării din 1 aprilie 2023, coeficientul de indexare se va aplica doar acelei părți din pensie care nu depășește salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023.

Primordial, Completul judiciar menționează că articolul 13 din Legea privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14 octombrie 1998, articolul 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022 și pct. 6 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22 martie 2023 a făcut obiectul controlului constituționalității, iar, prin Deciziile nr. 140 din 26 octombrie 2023 și nr. 24 din 03 aprilie 2024, Curtea Constituțională a declarat inadmisibile sesizările privind controlul constituționalității acestora.

Este esențial de precizat că, deși deciziile Curții Constituționale se circumscriu unor probleme nesoluționate în fond, indiferent de efectul *inter partes litigantes* al deciziei, cu condiția că nu comportă un caracter intermediar, actul contestat oricum se prezumă a fi constituțional și se aplică *erga omnes*, adică tuturor cetățenilor și în toate situațiile juridice.

Deci, în analiza normativă a dispozițiilor legale referitoare la indexarea pensiilor, este important de subliniat că, potrivit art. 13 din Legea nr. 156 din 14 octombrie 1998 privind sistemul public de pensii, pensiile se indexează anual la data de 1 aprilie, pe baza coeficientului de indexare stabilit de Guvern, care se calculează în funcție de rata inflației înregistrată la sfârșitul anului precedent, exprimată prin creșterea prețurilor de consum din luna decembrie a anului respectiv comparativ cu aceeași lună a anului anterior. Această procedură are scopul de a ajusta pensiile la realitățile economice și de a proteja puterea de cumpărare a pensionarilor, care sunt în mod deosebit vulnerabili la fluctuațiile economice.

Totodată, Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022 privind bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul 2023 aduce o derogare de la principiul general al indexării pensiilor stabilit prin Legea nr. 156/1998.

Dispozițiile art. 13 alin. (1) din Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022, stabilesc expres că 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, iar mărimea coeficientului de indexare va fi aprobată de Guvern. Aceste prevederi legislative reflectă competența Guvernului Republicii Moldova pentru limitarea temporară a capacității de indexare, în concordanță cu disponibilitățile financiare ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ceea ce urmează fi interpretat ca o măsură de echilibrare a cheltuielilor publice în contextul unor constrângeri bugetare.

Astfel, la rândul său, Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22 martie 2023 precizează în mod explicit că, având în vedere creșterea procentuală a veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat în anul 2022 față de 2021, coeficientul de indexare pentru pensii, aplicabil de la 1 aprilie 2023 este de 15%. Această Hotărâre de Guvern stabilește condițiile concrete ale indexării pentru diverse categorii de pensii, inclusiv pensiile stabilite în temeiul Legii nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii.

În conformitate cu art. 5 alin. (4) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, normele juridice derogatorii sunt diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie şi sunt aplicabile unei situaţii determinate. În caz de divergenţă între o normă generală sau specială şi o normă derogatorie, care se conţin în acte normative de acelaşi nivel, se aplică norma derogatorie.

Conform acestei prevederi, normele juridice derogatorii sunt norme care se abat de la regulile generale prevăzute într-un act normativ sau în reglementările-cadru, fiind aplicabile doar unor situații specifice și determinate. Derogarea, în acest context, înseamnă că o anumită regulă generală sau specială poate fi modificată sau exceptată pentru cazuri particulare, pentru a răspunde mai adecvat particularităților unei anumite situații. Dacă există o divergență între o normă generală sau specială și o normă derogatorie care reglementează aceeași materie, dar în mod diferit, se aplică norma derogatorie. Acest principiu asigură că reglementările excepționale, specifice, sunt prioritare atunci când sunt prevăzute pentru a răspunde unui context particular.

Deci, este cert faptul că la concurenţa a două norme juridice (o normă generală sau specială și o normă derogatorie) trebuie să se aplice norma derogatorie.

În acest context, Completul judiciar reține ca fiind întemeiată poziția părții apelante referitoare la faptul că prevederile legislative derogatorii stipulate la art.

13 alin. (1) din Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022 privind bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul 2023 au prioritate față de reglementările generale stabilite la art. 13 din Legea nr. 156 din 14 octombrie 1998 privind sistemul public de pensii. Această concluzie se bazează pe principiul stabilit în art. 5 alin. (4) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 privind actele normative, care reglementează aplicarea normelor derogatorii și prioritatea acestora în caz de divergențe cu normele generale.

În același sens, Completul judiciar relevă că aplicarea normelor derogatorii la caz este justificată de rațiuni practice și economice. Într-o perioadă în care bugetul asigurărilor sociale de stat este limitat și nu poate susține o indexare a pensiilor conform reglementărilor generale, derogările permit adaptarea legislației la realitățile economice. Astfel, Legea nr. 357/2022 a fost adoptată pentru a face față acestui context particular, iar aplicarea sa este prioritară față de normele generale din Legea nr. 156/1998, care nu țin cont de aceste restricții specifice și temporare.

Potrivit art. 5 alin. (3) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017, normele juridice speciale sînt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecţi strict determinaţi. În caz de divergenţă între o normă generală şi o normă specială, care se conţin în acte normative de acelaşi nivel, se aplică norma specială.

Pe această dimensiune, Completul de judecată apreciază în mod critic, aplicarea în speță de către prima instanță a prevederilor art. 5 alin. (3) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, subliniind o confuzie în înțelegerea relației dintre normele juridice invocate, iar această eroare de interpretare a condus la aplicarea incorectă a legii și, implicit, la o soluție nejustificată.

Astfel, Completul judiciar remarcă faptul că instanța de fond a tratat prevederile art. 13 din Legea nr. 156 din 14 octombrie 1998 privind sistemul public de pensii ca pe o normă specială în raport cu prevederile art. 13 alin. (1) din Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022 privind bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul 2023, fără a ține cont de faptul că Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022 aduce o derogare de la principiul general al indexării pensiilor stabilit prin Legea nr. 156/1998. Or, însăși în art. 13 alin. (1) al Legii nr. 357 din 22 decembrie 2022, legislatorul a prevăzut expres că „*prin derogare de la art. 13 din Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii* […]”, ceea ce constituie o derogare legiferată, care, în esență, subordonează aplicarea normei generale din Legea nr. 156/1998 prevederilor specifice din Legea nr. 357/2022, care reglementează bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul 2023.

Prin urmare, Completul de judecată consideră că instanța de fond a interpretat și aplicat eronat normele legale, tratând Legea nr. 357/2022 ca pe o

reglementare generală supusă principiilor stabilite de Legea nr. 156/1998, în loc să aprecieze corect că Legea nr. 357/2022 aduce o derogare explicită de la normele acestei legi. Într-o astfel de situație, în mod logic și conform principiilor de drept, derogarea specifică prevăzută în Legea nr. 357/2022 trebuie să primeze, întrucât aceasta reflectă intenția legiuitorului de a modifica sau de a adapta reglementarea anterioară în funcție de nevoile financiare și economice ale statului pentru anul 2023.

Raportând cadrul legal precitat la circumstanțele faptice ale cauzei, Completul judiciar apreciază ca fiind neîntemeiată soluția instanței de fond cu referire la faptul că la 1 aprilie 2023 indexarea pensiei intimatei Borș Ana urma a fi realizată de către Casa Națională de Asigurări Sociale în cuantum de 30,2%, or, conform art. 13 alin. (1) din Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022 privind bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul 2023, coeficientul de indexare nu poate depăși limita de 15%, stabilită prin Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22 martie 2023.

În opinia Completului judiciar, acest coeficient de 15% este, prin urmare, singurul care poate fi aplicat, iar orice altă aplicare a unui coeficient mai mare ar contraveni atât legislației în vigoare, cât și principiilor de echilibru financiar al sistemului public de pensii. În acest context, instanța trebuie să aplice corect normele legale stabilite, iar soluția de admitere a unui coeficient de indexare de 30,2% pentru pensia intimatei Borș Ana este neîntemeiată.

În jurisprudenţa sa, Curtea Constituțională a reţinut că elaborarea politicii economice şi sociale a statului şi realizarea ei reprezintă în primul rând prerogativa puterii legislative. Legislatorul poate opta pentru diverse soluţii în vederea realizării scopurilor propuse, inclusiv în vederea elaborării şi concretizării conţinutului drepturilor sociale şi economice (a se vedea HCC nr. 25 din 27 iulie 2017, § 50).

La fel, Curtea a reiterat că indexarea pensiei îi oferă persoanei protecție față de riscul devalorizării în timp a banilor și față de fluctuațiile economice care ar putea să influențeze nivelul său de trai după pensionare. Prin urmare, indexarea pensiei în baza Legii privind sistemul public de pensii urmărește să modifice valoarea pensiei în funcție de realitățile economice (DCC nr. 140 din 26 octombrie 2023, §§ 27-28).

În contextul celor expuse, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide că decizia nr. 1861/23 din 04.07.2023 emisă de Casa Națională de Asigurări Sociale este legală şi întemeiată, iar pretenția reclamantei Borș Ana privind obligarea Casei Naționale de Asigurări Sociale să emită un act administrativ individual favorabil privind indexarea pensiei în cuantum de 30,2%, începând cu 1 aprilie 2023, conform coeficientului de indexare a ratei inflației de la sfârșitul anului 2022, exprimată

prin creșterea prețurilor de consum în luna decembrie a anului respectiv față de aceeași lună a anului 2021, urmează a fi respinsă ca fiind neîntemeiată și lipsită de bază juridică.

În continuare, Completul judiciar apreciază în mod critic concluziile instanței de fond, care a considerat că respingerea acțiunii ar constitui o încălcare a dreptului de proprietate al reclamantei Borș Ana, garantat de art. 46 din Constituție și de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

În acest context, Completul specializat subliniază că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit că un drept social poate fi protejat pe baza articolului 46 din Constituţie şi, respectiv, a articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenţia Europeană doar în cazul în care dreptul social respectiv este dobândit şi are o valoare economică (HCC nr. 11 din 26 mai 2022, § 42). Un drept la pensie dobândit ar însemna o pensie care se află în plată, care are o valoare economică şi care constituie, astfel, un bun (a se vedea HCC nr. 25 din 27 iulie 2017, § 74).

Totodată, dreptul de proprietate nu include, ca atare, un drept la o pensie de o anumită sumă. Reducerea sau întreruperea unei pensii poate constitui, totuși, o ingerință în folosirea nestingherită a bunurilor care trebuie justificată. Ingerința trebuie să fie proporțională în mod rezonabil cu scopul pe care îl urmărește (a se vedea Béláné Nagy v. Ungaria, 13 decembrie 2016 §§ 84, 115). Cu alte cuvinte, trebuie să se găsească un „echilibru corect" între exigențele interesului general al comunității și exigențele protecției drepturilor fundamentale ale individului. Echilibrul necesar va lipsi dacă persoana sau persoanele în cauză trebuie să suporte o sarcină individuală excesivă (Skenderi și alții v. Serbia (dec.), 4 iulie 2017, § 96).

Referitor la argumentul primei instanțe privind lipsa de motivare a răspunsului nr. 1861/23 din 04.07.2023 emis de Casa Națională de Asigurări Sociale, Completul specializat reține netemeinicia acestui raționament, or reieșind din prevederile art. 118 Codul administrativ în raport cu materialele cauzei, decizia nr. 1861/23 din 04.07.2023 emisă de Casa Națională de Asigurări Sociale este motivată în conformitate cu normele legale, fiind indicate argumentele care sunt bazate pe o cercetare amplă a materialelor cauzei.

Completul judiciar consideră că o asemenea motivare satisface deziderateле impuse de art. 31 și 118 din Codul administrativ, or, în motivare se indică temeiurile esenţiale de drept, adică texte legale aplicabile situației date, precum și temeiurile de fapt pe baza cărora s-a reținut aplicabilitatea acestor texte legale, pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Mai mult, din motivarea deciziei pot fi recunoscute punctele de vedere din care autoritatea publică a reieşit la exercitarea dreptului discreţionar, iar prin prisma prevederilor art. 123 din Codul administrativ, motivarea a fost realizată și ulterior, prin referința dată, de către autoritatea publică în susținerea deciziei emise.

Astfel, în circumstanţele de fapt şi de drept stabilite, Completul de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că, instanţa de fond neîntemeiat, cu aplicarea eronată a normelor de drept material și cu aprecierea eronată a probelor administrate, a ajuns la concluzia de admitere a acțiunii.

Prin prisma acestor constatări, Completul de judecată, având în vedere faptul că, circumstanțele cauzei au fost incorect apreciate de către instanța de fond, normele de drept material fiind aplicate eronat, reiterează concluzia de a casa integral hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 03 aprilie 2024 și pe cauza dată se emite o nouă decizie, prin care acțiunea în contencios administrativ înaintată de Borș Ana către Casa Națională de Asigurări Sociale privind anularea răspunsului nr. 1861/23 din 04.07.2023 și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil cu privire la indexarea pensiei, se respinge ca fiind neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art.240 alin.(1) lit. c) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Apelul declarat de Casa Națională de Asigurări Sociale, se admite.

Se casează integral hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 03 aprilie 2024, și se emite o nouă decizie prin care:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de Borș Ana către Casa Națională de Asigurări Sociale, cu privire la anularea răspunsului și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, se respinge ca fiind neîntemeiată.

Decizia cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni.

Preşedintele şedinţei,
Judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Braga Angela

Cașcaval Andrei