Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Centru (Judecător L.Holevițcaia)
Dosarul nr. 3a-35/25
2-23105470-02-3a-13012025

D E C I Z I E

29 aprilie 2026 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorilor Cașcaval Andrei și Bagrin Lucia
Grefier Jumiga Tamara

examinând în ședință publică, cererea de apel depusă de Casa Națională de Asigurări Sociale împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 09 iulie 2024, în cauza de contencios administrativ reclamantei Galușca Maria împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale a Republicii Moldova privind contestarea actului administrativ individual defavorabil și a deciziei adoptate în procedură prealabilă, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

A C O N S T A T A T:

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 21 iulie 2023, reclamanta Galușca Maria, prin intermediul avocatului Barbacar Anatolie, s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale (în continuare CNAS), prin care a solicitat:

-anularea Deciziei Casei Naționale de Asigurări Sociale, Oficiul Teritorial Chișinău Botanica, nr. 94/2023/49583 din 19 iunie 2023 prin care a fost dispusă respingerea cererii în stabilirea pensiei, ca fiind neîntemeiată și ilegală în fond;

-anularea Deciziei Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. G-2047/23 din 28 iunie 2023, prin care cererea prealabilă a fost respinsă ca neîntemeiată, ca fiind ilegală în fond;

-obligarea Casei Naționale de Asigurări Sociale să emită act administrativ individual favorabil de stabilire și achitare a pensiei pentru vechime în muncă conform Certificatului nr. 34/20-7531 753 din 14 iunie 2023 emis de Direcția de Poliție a mun.Chișinău, care confirmă vechimea totală în serviciu de 25 ani 04 luni 28 de zile.

În argumentarea acțiunii, partea reclamantă a indicat că prin ordinul Inspectoratului General al Poliției nr. 294ef. din 30 mai 2023 „Cu privire la procedurile de personal în privința angajaților Inspectoratului General al Poliției și Subdiviziunilor subordonate acestora” au fost încetate raporturile de serviciu, în temeiul cererii personale, începând cu 30 mai 2023.

Respectiv, potrivit certificatului nr. 34/20-7531 753 din 14 iunie 2023, eliberat de MAI, Inspectoratul General al Poliției, Direcția de Poliție a mun. Chișinău, vechimea în muncă pentru stabilirea pensiei în conformitate cu art.13 lit. a) al 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 din 23 iunie 1993, la 30 mai 2023, constituia 25 ani 04 luni 28 zile.

Ulterior, la 12 iunie 2023 reclamanta s-a adresat cu cerere în adresa Casei Naționale de Asigurări Sociale, Casei Teritoriale Chișinău Botanica, cu privire la stabilirea pensiei.

Prin Decizia Oficiului Teritorial Chișinău Botanica a Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. 94/2023/49583 din 19 iunie 2023, cererea reclamantei i-a fost respinsă.

Reclamanta a menționat că, la 26 iunie 2023 a contestat cu cerere prealabilă Decizia Oficiului Teritorial Chișinău Botanica nr. 94/2023/49583 din 19 iunie 2023.

Prin decizia Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. G-2047/23 din 28 iunie 2023, cererea prealabilă a fost respinsă ca neîntemeiată.

Reclamanta a susținut că Decizia Oficiului Teritorial Chișinău Botanica a Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. 94/2023/49583 din 19 iunie 2023 și decizia Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. G-2047/23 din 28 iunie 2023 sunt neîntemeiate, ilegale în fond, urmând a fi anulate din următoarele considerente:

Potrivit pct. 8 lit. d) al hotărârii Guvernului nr. 78 din 21 februarie 1994, la calcularea vechimii în muncă pentru stabilirea pensiei militarilor care au îndeplinit serviciul prin contract, persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, corpului de ofițeri și subofițeri ai Poliției de Frontieră, colaboratorilor Centrului Național Anticorupție și a funcționarilor publici cu statut special din cadrul sistemului administrației penitenciare, se acordă următoarele înlesniri, două luni vechime în muncă pentru o lună de serviciu în instituții penitenciare de tip închis, izolatoarele de urmărire penală, casele de arest și instituțiile destinate pentru deținerea și tratarea bolnavilor contagioși și bolnavilor psihici, precum și la lucrări de subteran.

Astfel, norma de drept enunțată stipulează expres că, la calcularea vechimii în muncă pentru stabilirea pensiei militarilor care au îndeplinit serviciul prin contract, persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, colaboratorilor Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției și a sistemului penitenciar se acordă două luni vechime în muncă pentru o lună de serviciu, în instituții penitenciare de tip închis, izolatoarele de urmărire penală și instituțiile destinate pentru deținerea și tratarea bolnavilor contagioși și bolnavilor psihici, precum și la lucrări de subteran.

Totodată, penitenciarele de tip închis, izolatoarele de urmărire penală (izolatoare de detenție provizorie) și instituțiile destinate pentru deținerea și tratarea bolnavilor contagioși și bolnavilor psihici sunt entitățile care cad sub incidența reglementărilor de la pct. 8 din hotărârea Guvernului nr. 78 din 21 februarie 1994.

Galușca Maria a punctat că pentru calcularea vechimii în munca cu înlesnirile solicitate este necesar ca persoana să întrunească două condiții, și anume: instituția în care persoana execută serviciul să fie o subdiviziune indicată în pct. 8 din hotărârea Guvernului nr. 78 din 21 februarie 1994 și să-și exercite serviciul nemijlocit în închisori, izolatoare de urmărire penală (izolatoare de detenție provizorie) și instituțiile destinate pentru deținerea și tratarea bolnavilor contagioși și bolnavilor psihici.

Mai mult de atât, riscul la care au fost/ sunt supuși colaboratorii de poliție, pe parcursul serviciului în cadrul Batalionului serviciului escortă și pază al C.G.P. mun. Chișinău, a fost reflectat ulterior în cadrul Notei informative a Procuraturii mun.Chișinău nr.12-6d/04 din 15 decembrie 2004, în Nota informativă a Ministerului Justiției nr. 04/3883 din 17 mai 2006, actul comisiei formate de Direcția medicală a MAI nr.17/7-55 din 24 noiembrie 2006, cât și prin hotărârea Parlamentului nr. 370-XVI din 28 decembrie 2005 privind rezultatele controlului efectuat de Comisia parlamentară specială asupra situației preveniților ținuți în stare de arest în izolatorul de urmărire penală nr.13 al Departamentului Instituțiilor Penitenciare ale căror dosare se află pe rol în instanțele judecătorești, inclusiv și prin numeroasele condamnări a Republicii Moldova de CEDO.

Astfel, aplicând pct. 8 lit. d) din hotărârea Guvernului nr.78 din 21 februarie 1994 cu privire la modul de calculare a vechimii în muncă, stabilirea și plata pensiilor și indemnizațiilor militarilor, persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, colaboratorilor Centrului pentru Combaterea Crimelor economice și Corupției și a sistemului penitenciar, se impune necesitatea calculării persoanelor respective vechimea în muncă cu avantajele - 2 luni vechime în muncă pentru o lună de serviciu pentru perioada efectuării serviciului de pază, escortare și deținere a persoanelor reținute și arestate în izolatoarele de urmărire penală (izolatoare de detenție provizorie). Acest Regulament este unicul act care reglementează raporturile respective.

A relevat că o asemenea interpretare a actelor normative indicate supra, este dată și de către Avizul consultativ al Curții Supreme de Justiție din 29 septembrie 2014 cu privire la modul de aplicare a pct. 8 lit. d) din hotărârea Guvernului nr.78 din 21 februarie 1994.

Este cert faptul că colaboratorii care efectuează serviciul de pază, escortare și deținere a persoanelor reținute și arestate în izolatoarele de urmărire penală (izolatoare de detenție provizorie), în

prezent au dreptul la calcularea vechimii în muncă cu avantaje, calculându-se 2 luni vechime în muncă pentru o lună de serviciu în ordinea prevăzută de pct. 8 lit. d) din Hotărârea Guvernului nr.78 din 21 februarie 1994 cu privire la modul de calculare a vechimii în muncă, stabilirea și plata pensiilor și indemnizațiilor militarilor, persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, colaboratorilor Centrului pentru Combaterea Crimelor economice și Corupției și a sistemului penitenciar.

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 09 iulie 2024, s-a admis acțiunea în contencios administrativ a reclamantei Galușca Maria împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale a Republicii Moldova privind contestarea actului administrativ individual defavorabil și a deciziei adoptate în procedură prealabilă, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

S-a anulat actul administrativ individual defavorabil - decizia Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Botanica nr. 94/2023/49583 din 19 iunie 2023 și decizia adoptată în procedura prealabilă – decizia Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. G-2047/23 din 28 iunie 2023 și s-a obligat Casa Națională de Asigurări Sociale să emită actul administrativ individual favorabil privind stabilirea pensiei reclamantei Galușca Maria, în baza certificatului nr. 34/20-753 din 14 iunie 2023, emis de Direcția de Poliție a mun.Chișinău al Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, care confirmă vechimea în muncă realizată de doamna Galușca Maria, de 25 ani, 04 luni, 28 zile.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 17 iulie 2024, Casa Națională de Asigurări Sociale a declarat apel, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 09 iulie 2024, cu emiterea unei noi hotărâri de respingere a cererii de chemare în judecată.

La 29 noiembrie 2024, Casa Națională de Asigurări Sociale a prezentat instanței de apel motivarea apelului.

În motivarea cererii de apel, partea apelantă a invocat că instanța de fond a pronunțat o hotărâre pripită, fără a analiza complet cadrul normativ aplicabil și fără a ține cont de argumentele și probele prezentate de pârât în referință.

CNAS a susținut că instanța a interpretat eronat pct. 8 lit. d) din hotărârea Guvernului nr. 78/1994, apreciind în mod greșit că reclamanta beneficia de calcularea vechimii în muncă cu înlesnirea de două luni vechime pentru o lună de serviciu.

Apelanta a notat că certificatul nr. 34/20-753 din 14 iunie 2023 a fost emis în mod nelegal, deoarece s-a întemeiat pe un act normativ care nu prevedea acordarea acestor înlesniri colaboratorilor care au activat în cadrul Serviciului detenție al batalionului detenție și escortă.

CNAS a menționat că, potrivit pct. 8 lit. d) din hotărârea Guvernului nr. 78/1994, în forma aplicabilă până la 28 decembrie 2023, înlesnirea respectivă era acordată exclusiv persoanelor care activau în instituții penitenciare de tip închis, izolatoare de urmărire penală, case de arest, instituții pentru deținerea și tratarea bolnavilor contagioși și bolnavilor psihici, precum și la lucrări de subteran.

Apelanta a argumentat că Serviciul detenție al batalionului detenție și escortă nu constituia o instituție penitenciară și nu intra în categoriile prevăzute de hotărârea Guvernului nr. 78/1994. De asemenea, a precizat că asupra activității reclamantei urmau a fi aplicate prevederile Legii nr. 416/1990 cu privire la poliție (până la 5 martie 2013) și ulterior Legea nr. 320/2012 privind activitatea Poliției și statutul polițistului, acte normative care nu prevedeau asemenea înlesniri.

CNAS a susținut că pentru acordarea facilității prevăzute la pct. 8 lit. d) trebuiau întrunite cumulativ două condiții: persoana să fi activat într-o instituție expres prevăzută de această dispoziție și instituția respectivă să facă parte din sistemul administrației penitenciare. În opinia apelantei, reclamanta nu îndeplinea niciuna dintre aceste condiții.

Totodată, apelanta a invocat și faptul că prevederea referitoare la acordarea înlesnirii a fost introdusă prin hotărârea Guvernului nr. 494/1997, în temeiul art. 33 din Legea nr. 1036/1996 privind sistemul penitenciar, ceea ce demonstra că facilitatea a fost destinată exclusiv colaboratorilor sistemului penitenciar, nu și personalului Ministerului Afacerilor Interne sau al Inspectoratului General al Poliției.

Referitor la Ordinul MAI nr. 96 din 20 martie 2018, CNAS a subliniat că acesta nu putea produce efecte juridice în măsura în care depășea cadrul stabilit de hotărârea Guvernului nr. 78/1994. În sprijinul acestei poziții, apelanta a invocat art. 16 din Legea nr. 100/2017 privind actele normative, potrivit căruia actele normative ale autorităților administrației publice centrale pot fi emise numai în temeiul și în limitele actelor normative de nivel superior și nu le pot modifica sau extinde.

CNAS a concluzionat că orice certificat emis în baza Ordinului MAI nr. 96/2018, prin care se acordau înlesniri neprevăzute de hotărârea Guvernului nr. 78/1994, trebuia considerat nul din oficiu.

În final, apelanta a susținut că instanța de fond nu a elucidat pe deplin circumstanțele relevante ale cauzei și a aplicat eronat normele de drept material, solicitând, admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii din 9 iulie 2024 și pronunțarea unei noi hotărâri prin care acțiunea reclamantei să fie respinsă ca neîntemeiată.

Poziția intimatului și a terțului pe marginea apelului:

La 29 aprilie 2026, terțul Inspectoratul General al poliției a depus referință pe marginea apelului declarat de CNAS, solicitând respingerea cererii de apel și menținerea hotărârii instanței de fond.

Partea intimată- Galușca Maria a fost notificată despre posibilitatea depunerii referinței cu indicarea motivelor de fapt și de drept pe care își întemeiază opinia, precum și probele invocate în susținerea acesteia. Cu toate acestea, intimata nu a exercitat dreptul de a se expune asupra cererii de apel printr-o referință.

Totodată, la 28 aprilie 2026, prin intermediul poștei electronice, avocatul Barbacar Anatolie în interesele intimatei Galușca Maria a depus explicații scrise, pe marginea apelului declarat de CNAS. A solicitat respingerea apelului și menținerea hotărârii contestate.

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare repetată a dosarului, la 23 februarie 2026, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Bagrin Lucia.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului.

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, a fost pronunțat public la 09 iulie 2024, iar cererea de apel a fost depusă la 17 iulie 2024, prin intermediul poștei electronice (f. d. 49-51). Astfel, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată.

În speță, hotărârea motivată a fost notificată părții apelante la 21 noiembrie 2024, iar motivarea apelului a fost depusă la 29 noiembrie 2024, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

În astfel de circumstanțe, în temeiul reglementărilor prevăzute la art. 232-233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, părțile pe dosar nu s-au prezentat, însă au depus cereri de examinare a cauzei în lipsa acestora. Astfel, Colegiul judiciar consideră posibilă examinarea cauzei în ordine de apel în lipsa părților.

Aprecierea instanţei de apel:

Analizând normele procesuale și starea de fapt constatată în privința cererii de apel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul este admisibil pentru examinare, dar neîntemeiat, motiv pentru care se impune respingerea cererii de apel, din următoarele considerente.

Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ:

În conformitate cu art. 20 din Codul 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.

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

Se reține, că prin acțiunea depusă, **Galușca Maria** a revendicat apărarea pe calea controlului judecătoresc a unui drept în sensul art.17 Cod administrativ.

În acord cu dispozițiile art. 39 din Codul 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.

În conformitate cu art. 189 din Codul administrativ, (1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

În temeiul art. 10 din Codul administrativ, (1) 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 din Codul administrativ, (1) Actele administrative individuale pot fi:

a) 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;

În conformitate cu art. 19 din Codul administrativ, Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative.

Potrivit art. 162 din Codul administrativ, (1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

(2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.

(3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;

b) emiterea unui act administrativ individual.

În conformitate cu art. 208 din Codul administrativ, (1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

După cum rezultă din materialele cauzei elucidate anterior, urmează că, pînă la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, intimata/reclamantă a respectat procedura prealabilă.

În temeiul dispozițiilor art. 209 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia;

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea înaintată de Galușca Maria, la 21 iulie 2023, a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cât și cu respectarea procedurii prealabile, din care motive,

instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

Cu referire la fondul acțiunii:

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: **respinge apelul**.

Potrivit art. 219 alin. (1) și (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 nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

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

Conform jurisprudenței CtEDO instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară (HirroBalani v. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr. 21522/93 din 29.05.1997 §43).

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce i-au fost prezentate.

Instanţa de apel menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

Din actele cauzei și din cele ale dosarului administrativ rezultă că, la 12 iunie 2023, reclamanta Maria Galușca s-a adresat către CTAS Botanica cu cerere privind stabilirea pensiei pentru vechime în serviciu.

Prin Decizia CTAS Botanica nr. 94/2023/49583 din 19 iunie 2023, autoritatea competentă a respins cererea reclamantei, motivând că aceasta nu întrunește condiția privind vechimea în serviciu de 25 de ani, întrucât perioadele în care a activat în cadrul subdiviziunilor izolatorului de detenție provizorie nu pot fi incluse în calculul vechimii cu înlesnirile prevăzute la pct. 8 lit. d) din hotărârea Guvernului nr. 78 din 21 februarie 1994.

Nefiind de acord cu soluția adoptată, la 26 iunie 2023, reclamanta a formulat cerere prealabilă adresată Casei Naționale de Asigurări Sociale, solicitând anularea deciziei CTAS Botanica.

Prin Decizia CNAS nr.G-2047/23 din 28 iunie 2023, cererea prealabilă a fost respinsă, fiind menținut actul administrativ contestat.

În prezenta speță, Colegiul judiciar reține că obiectul controlului judiciar îl constituie verificarea legalității Deciziei CTAS Botanica nr. 94/2023/49583 din 19 iunie 2023, precum și a Deciziei CNAS nr. G-2047/23 din 28 iunie 2023, emisă în procedura administrativă prealabilă, fiind examinată totodată și cererea de obligare a autorității publice să emită un act administrativ individual favorabil privind stabilirea pensiei reclamantei în baza certificatului nr. 34/20-7531-753 din 14 iunie 2023, eliberat de Direcția de Poliție a IGP al MAI, prin care se confirmă o vechime în muncă de 25 ani, 4 luni și 28 zile.

Controlul exercitat de instanțele de contencios administrativ are ca finalitate verificarea legalității activității autorităților publice și protecția drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor împotriva eventualelor abuzuri sau excese de putere. În acest context, instanța de apel este chemată să stabilească dacă autoritatea administrativă a interpretat și aplicat corect dispozițiile legale incidente raportului juridic dedus judecății.

Din materialele cauzei rezultă că, prin extrasul din Ordinul nr. 294 ef. din 30 mai 2023, s-a dispus încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarului public cu statut special Maria Galușca, în temeiul art. 38 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 288/2016, respectiv ca urmare a acumulării vechimii în muncă ce conferă dreptul la pensie.

Totodată, prin certificatul Direcției de Poliție a IGP al MAI nr. 34/20-7531-753 din 14 iunie 2023, s-a confirmat că reclamanta - Galușca Maria a activat neîntrerupt în cadrul subdiviziunilor Ministerului Afacerilor Interne în perioada 28.02.2003 - 30.05.2023, iar vechimea calendaristică în serviciu constituie 20 ani și 3 luni.

Același certificat stabilește că reclamanta a desfășurat activitate în condiții ce beneficiază de calcul preferențial al vechimii în muncă, după cum urmează:

- în perioada 02.04.2018 - 01.04.2020, în funcția de subofițer al serviciului de gardă al Izolatorului de detenție provizorie al Direcției de Poliție mun. Chișinău;
- în perioada 01.04.2020 - 30.07.2020, în funcția de subofițer superior al aceluiași serviciu;
- în perioada 30.07.2020 -30.05.2023, în funcția de subofițer superior al Serviciului detenție al Batalionului detenție și escortă al Direcției de Poliție mun. Chișinău.

Conform aceluiași înscris, în baza Ordinului MAI nr. 96 ef. din 20 martie 2018, perioadele respective se calculează în raport de două luni vechime pentru o lună de serviciu, rezultând o vechime preferențială de 10 ani, 3 luni și 26 zile, iar vechimea totală pentru stabilirea pensiei, în sensul art.13 lit. a) din Legea nr.1544-XII din 23.06.1993, constituie 25 ani, 4 luni și 28 zile.

În ceea ce privește cadrul normativ aplicabil, Colegiul judiciar reține următoarele.

Articolul 47 din Constituția Republicii Moldova consacră obligația statului de a asigura cetățenilor un nivel de trai decent și garantează dreptul acestora la asigurare socială în caz de bătrânețe și în celelalte situații prevăzute de lege.

Potrivit art. 323 din Codul muncii, salariaților unităților militare și ai autorităților în care se execută serviciul militar sau special li se aplică legislația muncii cu particularitățile prevăzute de actele normative speciale, iar pentru aceștia pot fi stabilite condiții distincte de salarizare, înlesniri și avantaje suplimentare.

Conform art.18 lit. c) din Legea asigurării cu pensii a militarilor şi a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne şi din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri, nr.1544-XII din 23 iunie 1993, la calcularea vechimii în muncă pentru stabilirea pensiei militarilor, persoanelor din corpul de comandă și funcționarilor publici cu statut special se include timpul serviciului prestat în condiții deosebite, în condițiile avantajoase prevăzute de legislație.

În conformitate cu prevederile pct. 8 lit. d) din hotărârea Guvernului nr. 78 din 21 februarie 1994, pentru o lună de serviciu se acordă două luni vechime în muncă în cazul activității desfășurate în instituții penitenciare de tip închis, izolatoare de urmărire penală (izolatoare de detenție provizorie), case de arest, instituții destinate tratării bolnavilor contagioși ori psihici și la lucrări în subteran.

În Avizul Consultativ al Plenului Curții Supreme de Justiție din 29 septembrie 2014, s-a statuat că de prevederile pct. 8 lit. d) beneficiază și colaboratorii care efectuează nemijlocit serviciul de pază, escortare și deținere a persoanelor reținute sau arestate în izolatoarele de detenție provizorie, fiind necesară întrunirea cumulativă a două condiții: activitatea să fie desfășurată într-o instituție dintre cele prevăzute de Hotărârea Guvernului nr. 78/1994 și atribuțiile să fie exercitate nemijlocit în cadrul acesteia.

Potrivit art. 53 din Legea nr. 300 din 21 decembrie 2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare, la stabilirea pensiei funcționarilor publici cu statut special se acordă înlesniri privind calculul vechimii în serviciu, respectiv o zi de serviciu în instituțiile penitenciare de tip închis, casele de arest și instituțiile destinate deținerii și tratării bolnavilor contagioși sau psihici se consideră două zile de vechime, iar două zile de serviciu în celelalte instituții penitenciare și subdiviziunile Administrației

Naționale a Penitenciarelor care execută nemijlocit activități de punere în executare a privațiunii de libertate se consideră trei zile de vechime.

Conform art.13 lit. a) din Legea nr.1544-XII din 23 iunie 1993, dreptul la pensie pentru vechime în serviciu îl au militarii, persoanele din corpul de comandă, funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare și din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri care la 1 iulie 2011 aveau o vechime în serviciu de cel puțin 20 ani și 6 luni.

În conformitate cu art.14 lit. a) din aceeași lege, cuantumul pensiei pentru vechime în serviciu se stabilește în proporție de 50% din soldă, iar pentru pensionarea pentru limită de vârstă sau boală de 55%, majorându-se cu 3% pentru fiecare an complet de vechime peste minimul prevăzut de lege, fără a depăși 75% din soldă.

Totodată, art. 44 din Legea nr.1544-XII stabilește că pensia se calculează din salariul funcției, salariul pentru grad, sporul pentru vechime și media altor sporuri și suplimente acordate în ultimul an de serviciu, cu excepția plăților compensatorii și a indemnizației bănești unice.

Raportând situația de fapt la normele expuse, Colegiul judiciar apreciază că autoritățile administrative au interpretat în mod eronat dispozițiile pct. 8 lit. d) din hotărârea Guvernului nr.78/1994.

Or, din certificatul nr. 34/20-7531-753 din 14 iunie 2023, emis de Direcția de Poliție a IGP al MAI, rezultă fără echivoc că reclamanta a exercitat nemijlocit atribuții de pază, escortare și deținere a persoanelor în cadrul Izolatorului de detenție provizorie și ulterior în cadrul Serviciului detenție al Batalionului detenție și escortă, activitate care, beneficiază de calcularea vechimii în condiții preferențiale.

În consecință, Colegiul specializat constată că certificatul emis de autoritatea competentă confirmă o vechime totală pentru stabilirea pensiei de 25 ani, 4 luni și 28 zile, astfel încât reclamanta întrunește condițiile prevăzute de art.13 lit. a) din Legea nr.1544-XII.

Colegiul judiciar punctează că argumentele formulate de CTAS Botanica și CNAS, potrivit cărora activitatea desfășurată în cadrul izolatorului de detenție provizorie nu poate fi încadrată în ipoteza pct. 8 lit. d) din hotărârea Guvernului nr.78/1994, nu pot fi acceptate, deoarece acestea contravin atât textului normei legale, cât și interpretării obligatorii rezultate din Avizul Consultativ al Plenului Curții Supreme de Justiție.

Colegiul judiciar apreciază că refuzul acordării pensiei reprezintă o ingerință nejustificată în exercitarea dreptului reclamantei la asigurare socială, ingerință care nu întrunește exigențele de legalitate, scop legitim și proporționalitate specifice restrângerii exercițiului drepturilor fundamentale.

În același sens, Curtea Constituțională, prin hotărârea nr.19 din 19 iulie 2016, a reținut că pensia constituie principala sursă de existență a beneficiarului, dreptul la pensie este imprescriptibil, iar orice limitare a acestuia trebuie să respecte principiul proporționalității și să nu aducă atingere substanței dreptului.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, în cazul în care acțiunea în obligare este întemeiată, instanța anulează actul administrativ individual de respingere și eventuala decizie emisă în procedura prealabilă, obligând autoritatea publică să emită actul administrativ solicitat.

Prin urmare, Colegiul judiciar conchide că prima instanță a apreciat corect circumstanțele de fapt și a aplicat în mod corespunzător normele de drept material, constatând că Decizia CTAS Botanica nr. 94/2023/49583 din 19 iunie 2023 și Decizia CNAS nr. G-2047/23 din 28 iunie 2023 sunt pasibile de a fi anulate.

În consecință, acestea urmează a fi anulate, cu obligarea Casei Naționale de Asigurări Sociale să emită un act administrativ individual favorabil privind stabilirea și plata pensiei reclamantei Maria Galușca, prin includerea perioadelor de activitate confirmate prin certificatul Direcției de Poliție a municipiului Chișinău nr. 34/20-7531-753 din 14 iunie 2023, care atestă o vechime în muncă pentru stabilirea pensiei de 25 ani, 4 luni și 28 zile.

Aderent, Colegiul specializat apreciază că autoritățile administrative au ignorat și principiul bunei administrări, consacrat de Codul administrativ.

În exercitarea competențelor sale, autoritatea publică are obligația de a examina complet circumstanțele relevante ale cauzei, de a administra și aprecia toate probele pertinente și de a adopta o

soluție întemeiată pe lege și pe situația de fapt reală. Or, din motivarea deciziilor contestate rezultă că CTAS și ulterior CNAS s-au limitat la o concluzie formală privind inaplicabilitatea pct. 8 lit. d) din hotărârea Guvernului nr. 78/1994, fără a analiza conținutul certificatului emis de Direcția de Poliție, fără a explica motivele pentru care înlătură concluziile autorității competente și fără a combate argumentele juridice prezentate de reclamantă în procedura administrativă.

De asemenea, Colegiul judiciar constată că autoritățile administrative nu au oferit nicio justificare pentru care nu au aplicat dispozițiile art.18 lit. c) din Legea nr. 1544-XII, coroborate cu prevederile art. 53 din Legea nr. 300 din 21 decembrie 2017, deși aceste norme reglementează expres calcularea vechimii în condiții avantajoase.

În lipsa unei asemenea analize, motivarea actelor administrative apare ca fiind incompletă și insuficientă, ceea ce afectează însăși legalitatea acestora.

Prin urmare, Colegiul specializat apreciază că refuzul autorităților administrative aduce atingere și principiului securității raporturilor juridice și al protecției încrederii legitime.

Reclamanta și-a desfășurat activitatea în temeiul unor ordine administrative care recunoșteau caracterul preferențial al serviciului prestat, iar angajatorul a confirmat oficial că aceste perioade se includ în calculul vechimii în muncă potrivit legislației speciale. În aceste condiții, aceasta avea o așteptare legitimă că, la încetarea raporturilor de serviciu, dreptul la pensie va fi stabilit în conformitate cu datele oficiale existente în evidența Ministerului Afacerilor Interne.

Prin refuzul de a valorifica aceste perioade, autoritățile de asigurări sociale au ignorat efectele juridice ale propriului sistem normativ și au lipsit de eficiență actele emise de autoritatea competentă, fără existența unui temei legal care să justifice o asemenea conduită.

Pentru aceste considerente, Colegiul judiciar concluzionează că argumentele invocate de CTAS Botanica și menținute de CNAS nu sunt susținute nici de situația de fapt constatată în cauză și nici de normele de drept incidente, fiind rezultatul unei interpretări restrictive și eronate a legislației speciale privind calcularea vechimii în muncă pentru stabilirea pensiei funcționarilor publici cu statut special.

În raport cu ansamblul probelor administrate și al dispozițiilor legale incidente, Colegiul specializat constată că instanța de fond a stabilit în mod complet și corect circumstanțele de fapt ale cauzei și a făcut o aplicare corespunzătoare a normelor de drept material incidente raportului juridic litigios.

Argumentele invocate de apelantă nu sunt de natură să răstoarne concluziile primei instanțe, întrucât acestea se întemeiază pe o interpretare restrictivă a prevederilor art.18 lit. c) și art.13 lit. a) din Legea nr.1544-XII din 23 iunie 1993, coroborate cu pct.8 lit. d) din hotărârea Guvernului nr. 78 din 21 februarie 1994, fără a ține seama de scopul acestor reglementări și de probele oficiale administrate în cauză.

Colegiul reține că certificatul nr. 34/20-7531-753 din 14 iunie 2023, emis de Direcția de Poliție a Inspectoratului General al Poliției, confirmă în mod neechivoc că reclamanta Maria Galușca a acumulat, la data de 30.05.2023, o vechime în muncă pentru stabilirea pensiei de 25 ani, 4 luni și 28 zile, calculată în conformitate cu legislația specială aplicabilă funcționarilor publici cu statut special. În lipsa unor probe care să infirme legalitatea sau veridicitatea acestui înscris oficial, autoritățile de asigurări sociale nu erau îndreptățite să ignore efectele sale juridice și să refuze valorificarea perioadelor de serviciu desfășurate în condiții avantajoase.

În aceste circumstanțe, Colegiul judiciar apreciază că Decizia Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Botanica nr. 94/2023/49583 din 19 iunie 2023 și Decizia Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. G-2047/23 din 28 iunie 2023 au fost emise cu aplicarea eronată a normelor de drept material, ceea ce justifică anularea acestora și obligarea autorității competente la emiterea actului administrativ individual favorabil privind stabilirea și plata pensiei reclamantei, cu luarea în calcul a perioadelor de activitate confirmate prin certificatul emis de Direcția de Poliție a Inspectoratului General al Poliției.

Prin urmare, Colegiul specializat concluzionează că hotărârea primei instanțe este legală și întemeiată, fiind pronunțată cu respectarea normelor de drept material și procesual, motiv pentru care apelul urmează a fi respins ca nefondat, cu menținerea hotărârii atacate.

Totodată, argumentele invocate de apelantă sunt neîntemeiate și nu pot constitui temei pentru casarea hotărârii primei instanțe, întrucât aceasta a examinat complet și multilateral circumstanțele cauzei,

a apreciat în mod corect probele administrate și a aplicat just normele de drept material incidente. Susținerile privind interpretarea eronată a pct. 8 lit. d) din hotărârea Guvernului nr. 78/1994 reprezintă o interpretare restrictivă și formalistă a dispozițiilor legale, fără a ține seama de natura efectivă a activității desfășurate de reclamantă, de actele administrative emise de autoritățile competente, inclusiv certificatul privind vechimea în muncă și Ordinul MAI nr. 96/2018, care beneficiază de prezumția de legalitate până la eventuala lor anulare în condițiile legii. Totodată, apelanta nu a demonstrat existența vreunui temei juridic pentru a considera certificatul nul de drept și nici nu poate ignora efectele unui act administrativ individual valabil emis, iar invocarea ierarhiei actelor normative nu este suficientă pentru a înlătura consecințele juridice ale acestuia.

În consecință, criticile formulate în apel exprimă doar dezacordul apelantei față de soluția pronunțată, fără a evidenția erori de fapt sau de drept care să justifice modificarea ori casarea hotărârii atacate.

Astfel, din considerentele menționate şi având în vedere că hotărârea primei instanţe este legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către apelantă sunt nefondate şi combătute integral prin constatările expuse supra, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat de Casa Națională de Asigurări Sociale şi a menţine hotărârea primei instanţe.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge apelul declarat de Casa Națională de Asigurări Sociale.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 09 iulie 2024.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului,
judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Cașcaval Andrei

Bagrin Lucia