Dosarul nr. 3a-677/24; (2-23115009-02-3a-20062024)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Centru (Judecător Cazacu Grigorii)

D E C I Z I E

11 martie 2025 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

în componența:
Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Bostan Angela și Dașchevici Grigore
Grefier Papuc Daniela

examinând în ședință publică apelul depus de Casa Națională de Asigurări Sociale, împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 15 aprilie 2024,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Scurtu Ala către Casa Națională de Asigurări Sociale privind anularea răspunsului nr. 2105 din 10.07.2023; obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil cu privire la indexarea pensiei în cuantum de 30,2% începând cu data de 01.04.2023, 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,

c o n s t a t ă:

Pretențiile reclamantului:

La 08 august 2023 Scurtu Ala, prin intermediul avocatului Crețu Ion, a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Casei Naționale de Asigurări Sociale (în continuare CNAS), solicitând anularea răspunsului nr. 2105 din 10.07.2023, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil cu privire la indexarea pensiei în cuantum de 30,2% începând cu 01.04.2023, 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.

În motivarea acțiunii reclamanta a invocat că are statutul de pensionar și în virtutea acestui fapt a obținut 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.

Potrivit informației de la Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova (în continuare BNS), 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.357/2022, 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 01.04.2023 se indexează cu coeficientul indexării 15%.

CNAS, 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 nr.156/1998, 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.

Reclamantul a depus o cerere la Casa Națională de Asigurări Sociale prin care a solicitat emiterea actului administrativ individual prin care să fie calculată și achitată, cu începere de la 01.04.2023, 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.

Potrivit art. 54 din Constituție, în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

Potrivit art. 47 din Constituție, 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, „Un nivel de trai decent” reprezintă un obiectiv social stabilit de Constituție, care trebuie realizat prin măsurile întreprinse de către autorități [HCC nr. 12 din 16.06.2022].

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.l 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.

Indexarea proporțională a pensiei conform ratei inflației rezidă în faptul că, creșterea inflației afectează siguranța financiară a pensionarului, astfel 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, iar o viață decentă a pensionarului impune ca pensia să corespundă cu realitățile economice și sociale, astfel 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.

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) și (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.

Conform pct.pct. 4 și 5 din HCC nr.9 din 30.03.2004 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale art. I pct.22 și art.II-V din Legea nr.358/2003 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 în legile anterioare, nu pot fi anulate sau modificate.

Conform HCC 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 art. 47 alin. (2) și art. 76 din Constituție și principiului respectării drepturilor dobîndite anterior în mod licit.

Solicita anularea răspunsului nr. 2105 din 10.07.2023; obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil cu privire la indexarea pensiei în cuantum de 30,2% începând cu 01.04.2023, 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,

Poziția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 15 aprilie 2024, a fost admisă acțiunea înaintată de Scurtu Ala. S-a anulat răspunsul CNAS nr. 2105 din 10.07.2023, cu obligarea CNAS să emită actul administrativ individual favorabil în privința lui Scurtu Ala cu privire la indexarea pensiei în cuantum de 30,2%, începând cu data de 01.04.2023,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, conform Legii.

Solicitarea apelantului:

La 19 aprilie 2024 Casa Națională de Asigurări Sociale a contestat cu apel hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 15 aprilie 2024, solicitând casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea să fie respinsă (f.d. 36-37).

Argumentele părților:

În motivarea apelului declarat, apelanta a invocat că hotărârea instanței de fond este nelegală și netemeinică, întrucât contravine prevederilor legale exprese care guvernează regimul juridic al indexării pensiilor.

În argumentarea apelului, CNAS a invocat faptul că indexarea pensiilor nu este un drept cu caracter permanent și general, și reprezintă o măsură de ordin economic și social, aplicabilă în limitele și condițiile expres prevăzute de lege. Potrivit susținerii apelantei, actele normative prin care s-au aprobat indicii de indexare în anii menționați nu prevăd aplicabilitatea lor retroactivă asupra pensiilor stabilite ulterior acestor date. În acest sens, CNAS a arătat că reclamanta a obținut dreptul la pensie în baza unei decizii emise în anul 2022, iar pensia stabilită la acea dată nu putea fi afectată de indicii de indexare adoptați în anii anteriori.

De asemenea, apelanta a criticat modul de interpretare a normelor legale realizat de instanța de fond, susținând că aceasta a ignorat dispozițiile legale care limitează în mod expres aplicarea indexării doar de la data efectivă a emiterii actului normativ și nu anterior. CNAS a subliniat că admiterea acțiunii reclamantei creează un precedent periculos, în sensul extinderii nejustificate a beneficiilor sociale în lipsa unui temei legal clar și în contradicție cu principiul legalității în materia asigurărilor sociale.

Poziția participanților la proces în cadrul ședinței de judecată a instanței de apel:

În ședința de judecată participanții la proces nu s-au prezentat din motive necunoscute instanței, procedura citării legale fiind respectată, din care considerente Completul judiciar a dispus examinarea cauzei în lipsa părților neprezente legal citate.

Aprecierea instanței de apel:

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru consideră că apelul este admisibil, întemeiat și urmează a fi admis, cu casarea integrală a hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii ca fiind neîntemeiată, din următoarele considerente.

Cu privire la admisibilitatea apelului, Colegiul reține următoarele.

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

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 232 alin. (1) Cod administrativ, apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Din actele cauzei rezultă că hotărîrea a fost pronunțată la 15 aprilie 2024, iar apelantul nemotivat a fost depus la 19 aprilie 2024, cu respectarea termenului prevăzut de Legislația în vigoare.

Totodată, în conformitate cu prevederile art. 232 alin. (2) Cod administrativ, motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărîrii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată. Din actele cauzei rezultă că hotărârea motivată a fost notificată apelantului la 31 mai 2024, motivarea apelului fiind depusă prin intermediul poștei electronice la 24 iunie 2024, cu respectarea termenului prevăzut de Legislația în vigoare.

Cu referire la fondul apelului, Colegiul reține următoarele.

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

Conforma art. 224 alin. (1) lit.f) din Codul administrativ, (1) Examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri: [...]

f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)–e).

Potrivit art. 219 alin. (1)-(4) Cod 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.

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 și să nu se limiteze doar la însușirea motivelor și concluziilor date de instanța inferioară. (HirroBalani c. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Cercetând starea de fapt, Completul judiciar a stabilit că reclamantul Scurtu Ala înaintând prezenta acțiune și-a exprimat dezacordul cu decizia nr. 2105 din 10.07.2023 a Casei Naționale de Asigurări Sociale cu privire la cererea prealabilă, solicitând 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.

Totodată, Completul judiciar reiterează 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 judiciar reține că potrivit art. 47 din Constituție, 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.

Conform art. 54 din Constituție, în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului. Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24. Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

În conformitate cu art. 1 din Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii, 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. 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 din Legea nr. 156/1998 stipulează că 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. 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, 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.

Conform pct. 1 din Hotărârea Guvernului nr. 148/2023 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 si 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 si suplimente alimentare care contribuie la eliminarea din organism a radionuclizilor pentru persoanele participante la lichidarea consecințelor catastrofei de la Cernobîl si la experiențele nucleare, avariile cu radiație ionizantă si 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 HG nr. 148/2023, 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.

Completul judiciar menționează că articolul 13 din Legea nr. 156/1998, art. 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357 din 22 decembrie 2022 și pct. 6 din HG nr. 148/2023 a făcut obiectul controlului constituționalității, iar prin Deciziile nr. 140 din 26 octombrie 2023 și nr. 24 din 28 martie 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. Astfel, chiar dacă nu există o pronunțare clară pe fondul constituționalității acestor norme, din perspectiva principiului de drept, acestea nu pot fi considerate ca fiind neconstituționale sau inaplicabile, atâta timp cât Curtea Constituțională nu le-a declarat ca atare.

Mai mult, în cadrul acestor decizii de inadmisibilitate, Curtea Constituțională a abordat mai multe argumente de natură să susțină constituționalitatea normelor respective. Aceste raționamente sunt relevante, întrucât demonstrează că actele contestate sunt conforme cu principiile fundamentale ale Constituției, iar respingerea sesizărilor nu presupune decât o confirmare indirectă a validității acestora. De asemenea, chiar dacă deciziile au fost inadmisibile, aceasta nu înseamnă că normele respective sunt lipsite de temei constituțional, ci doar că nu există motive suficiente pentru a le supune unei analize aprofundate în contextul acestor sesizări. În acest sens, se impune un raționament conform căruia, atâta timp cât normele nu au fost declarate neconstituționale, ele rămân în vigoare și produc efecte legale, inclusiv în contextul prezent al litigiului.

Deci, în analiza normativă a dispozițiilor legale referitoare la indexarea pensiilor, este important de subliniat că, potrivit art. 13 din Legea nr. 156/1998, 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. 357/2022, 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. 148/2023 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.

În conformitate cu art. 5 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, normele juridice derogatorii sunt diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie și sunt aplicabile unei situații determinate. În caz de divergență între o normă generală sau specială și o normă derogatorie, care se conțin în acte normative de același 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 concurența 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 apelantului referitoare la faptul că prevederile legislative derogatorii stipulate la art. 13 alin. (1) din Legea nr. 357/2022 privind bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul 2023 au prioritate față de reglementările generale stabilite la art. 13 din Legea nr. 156/1998. Această concluzie se bazează pe principiul stabilit în art. 5 alin. (4) din Legea nr. 100/2017, 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. 100/2017, normele juridice speciale sunt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același 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. 100/2017, 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 greșită.

Completul judiciar remarcă faptul că instanța de fond a tratat prevederile art. 13 din Legea

nr. 156/1998, ca pe o normă specială în raport cu prevederile art. 13 alin. (1) din Legea nr. 357/2022, 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. 357/2022, 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 judiciar consideră că instanța de fond a aplicat greșit normele materiale, 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 citat 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 intimatului Scurtu Ala 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 intimatului Scurtu Ala este neîntemeiată.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că elaborarea politicii economice și sociale a statului și realizarea ei reprezintă în primul rând prerogativa puterii legislative. Legislatorul poate opta pentru diverse soluții în vederea realizării scopurilor propuse, inclusiv în vederea elaborării și concretizării conținutului drepturilor sociale și 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).

De asemenea, Curtea a stabilit care au fost raționamentele care au stat la baza deciziei Parlamentului și Guvernului cu privire la motivul indexării parțiale a pensiei din aprilie 2023 (a se vedea DCC nr. 140 din 26 octombrie 2023, §§ 29-30). Astfel, datorită cunoașterii directe a societății și nevoilor acesteia, legislatorul și executivul sunt, de principiu, mai bine plasate pentru a aprecia necesitatea adoptării unor astfel de măsuri tipice perioadelor de austeritate.

În această ordine de idei, Completul judiciar atestă că instanța de fond a ignorat și constatările formulate de Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 27 din 20 decembrie 2011, prin care aceasta subliniază că:

„43. 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. În acest context Curtea reiterează concluzia expusă în Avizul nr.1 din 17.03.1997 asupra proiectului de lege privind modificarea unor articole din Constituția Republicii Moldova despre obligația constituțională a statului de a lua măsuri adecvate pentru asigurarea necesităților vitale ale cetățenilor săi, inclusiv în situații excepționale.

44. 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 ale 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.

45. Concluziile 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.

50. In 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 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.

54. Art. 47 al Constituției reglementează condițiile generale ale traiului decent asigurate de stat, printre care serviciile sociale necesare, precum este pensia, inclusiv cea pentru limită de vîrstă, care constituie obiectul sesizărilor examinate.

55. In 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.

56. 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.”

În contextul celor expuse, Completul judiciar conchide că decizia nr. 2105 din 10 iulie 2023 emisă de Casa Națională de Asigurări Sociale este legală și întemeiată, iar pretenția reclamantului Scurtu Ala 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 reclamantului Scurtu Ala, 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 Constituție și, respectiv, a articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană doar în cazul în care dreptul social respectiv este dobândit și 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 și 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 *Belâne 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).

În cauza *Aielli și alții* v. *Italia* (dec.), 10 iulie 2018, referitoare la reducerea nivelului de indexare a pensiilor din cauza inflației, Curtea Europeană a reținut că scopul legislatorului italian a fost, între altele, respectarea echilibrului bugetar și a obiectivelor de control ale cheltuielilor publice, precum și protejarea nivelului minim al prestațiilor sociale în vederea garantării viabilității sistemului de asigurări sociale pentru generațiile viitoare. Curtea Europeană nu a susținut opinia reclamanților potrivit căreia, odată obținute, drepturile lor la pensie nu puteau fi modificate niciodată în anii următori. Reducerea sau modificarea sumei prestațiilor acordate cu titlu de regim de securitate socială ține de puterea legislativă a statelor. Astfel, efectele reformei mecanismului de indexare privind pensiile reclamanților nu sunt de nivelul care ar putea să expună persoanele interesate unor dificultăți de subzistență incompatibile cu articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Prin urmare, Curtea Europeană a reținut că ingerința în discuție nu le-a impus reclamanților o sarcină excesivă (§§ 28-42).

În cauza *Zegarac și alții* v. *Serbia,* Curtea Europeană a stabilit că reducerea plăților pensiilor a făcut parte dintr-un set mai larg de măsuri generale de austeritate, care au fost concepute de autoritățile statului cu scopul de a reduce cheltuielile publice la nivelul dorit, iar reducerea mărimii pensiilor a vizat, în special, beneficiarii pensiilor mai mari. Potrivit autorităților naționale, tratamentul diferențiat al anumitor categorii de pensionari s-a bazat pe principiul solidarității și justiției sociale. Cei care beneficiau de pensii minime au fost scutiți de reducerea pensiei, întrucât s-a considerat că cei care se încadrează în această categorie de pensionari nu au putut contribui la depășirea crizei financiare, luptând ei înșiși pentru supraviețuire. Totuși, reducerea plăților de pensie a fost îndreptată către beneficiarii de pensii mai mari, care, conform unei formule matematice utilizate, au fost reduse cu 22% din partea peste suma scutită (primii 25.000 de dinari), iar orice sumă peste 40.000 dinari a fost redusă cu încă 3 % (§§ 94, 99). Prin urmare, Curtea Europeană a considerat că reclamanții nu au fost puși în situația de a suporta o sarcină individuală excesivă și că ingerința reclamată în cauza examinată nu a afectat esența drepturilor lor la pensie (a se vedea *Zegarac și alții* v. *Serbia,* 17 ianuarie 2023, § 103).

Cu privire la argumentele instanței de fond privind existența unei ingerințe în articolul 47 din Constituție, Completul judiciar evidențiază constatările Curții Constituționale, care a menționat că prevederile art. 13 alin. (1) din Legea nr. 357 din 22 decembrie 2022 privind bugetul asigurărilor sociale de stat pentru anul 2023, nu privează beneficiarii de pensie, ci stabilesc o excepție cu privire la mărimea indexării acesteia pentru anul curent. Constituția nu

impune indexarea pensiei într-un anumit cuantum. Așadar, Curtea nu a constatat nicio ingerință în articolul 47 din Constituție în acest sens (a se vedea DCC nr. 140 din 26 octombrie 2023, § 35).

În același sens, Curtea Constituțională a confirmat principiul Curții Europene potrivit căruia orice ingerință a unei autorități publice în folosirea nestingherită a bunurilor poate fi justificată numai dacă servește unui interes public (sau general) legitim. Dată fiind situația economică a Republicii Moldova, care a afectat inclusiv sistemul de pensii, precum și necesitatea imperioasă a statului de a limita cheltuielile bugetare, Curtea a constatat că ingerința adusă prin norma în discuție urmărește interesul public general de a menține sustenabilitatea financiară a sistemului de pensii din Republica Moldova (a se vedea DCC nr. 140 din 26 octombrie 2023, § 33).

Referitor la argumentul primei instanțe privind lipsa de motivare a răspunsului nr. 2105 din 10 iulie 2023 emis de Casa Națională de Asigurări Sociale, Completul specializat reține netemeinicia acestui raționament, or, conform prevederilor art. 118 din Codul administrativ, motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. In motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii. Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept - temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt - oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile - o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc. Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia. Motivarea nu este obligatorie în cazul în care: a) autoritatea publică admite o petiție în totalitate fără ca prin decizia de soluționare a ei să fie afectate drepturile sau interesele legitime ale altor persoane; b) acest lucru este prevăzut expres de lege; sau c) autoritatea publică emite acte administrative individuale de același fel într-un număr mai mare sau automatizat și, conform circumstanțelor de fapt ale cazului în parte, nu se cere o motivare.

Reieșind din normele legale menționate supra în raport cu materialele cauzei, contrar celor constatate de prima instanță, Completul de judecată atestă că decizia nr. 2105 din 10 iulie 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 esențiale 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 reieșit la exercitarea dreptului discreționar, 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.

În această ordine de idei, Colegiul judiciar concluzionează prin prisma art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, că acțiunea depusă de Scurtu Ala este neîntemeiată și pasibilă de respingere.

Din considerentele menționate, Completul specializat ajunge la concluzia de a admite apelul, a casa integral hotărârea primei instanțe și de a emite o nouă decizie cu privire la respingerea acțiunii depusă de Scurtu Ala.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. c) Codul administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E:

Se admite apelul depus de Casa Națională de Asigurări Sociale.

Se casează integral hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 15 aprilie 2024 și se emite o nouă decizie, prin care:

Se respinge ca neîntemeiată acțiunea înaintată de Scurtu Ala.

Decizia este executorie din momentul emiterii, însă poate fi atacată la Curtea Supremă de Justiție cu recurs în termen de două luni.

Președintele ședinței, judecător Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore