Instanța de fond: Judecătoria Chişinău (sediul Centru) (jud. Guzun Corneliu)
Dosarul nr. 3a-1057/25 (2-23089266-02-3a-27032025)

Republica Moldova
Curtea de Apel Centru
D E C I Z I E

9 septembrie 2025 mun. Chişinău

Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Centru

Având în componenţa sa:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Bagrin Lucia şi Bostan Angela
Grefier Mazurchevici Maria

Judecînd în şedinţă publică, cererea de apel declarată de ***Casa Națională de Asigurări Sociale*** asupra hotărârii Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 12 noiembrie 2024, adoptată la acțiunea în contencios administrativ depusă de Petrov Ruslan către Casa Națională de Asigurări Sociale privind anularea actului administrativ și obligarea la emiterea actului administrativ,

C O N S T A T Ă:

Obiectul acțiunii, circumstanţele cauzei.

La data de 21 iunie 2023, reclamantul Petrov Ruslan s-a adresat cu acțiunea în contencios administrativ către Casa Națională de Asigurări Sociale privind anularea actului administrativ și obligarea la emiterea actului administrativ.

În acțiunea înaintată, reclamantul Petrov Ruslan a menționat că, din calitatea sa de judecător în demisie, este beneficiar de pensie pentru vechime în muncă, în baza deciziei pârâtului nr. ***** din 22.11.2022, determinându-i-se cuantumul pensiei în mărime de 21080 lei.

Reclamantul indică că, în vederea îndeplinirii garanţiilor de protecţie socială, legislatorul prin Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii, a stabilit condiţiile de indexare anuală a pensiilor, printre altele indicând că – „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” - art. 13 din Lege.

În vederea executării Legii nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii şi al Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023, Guvernul a emis Hotărârea cu privire la indexarea prestaţiilor sociale nr. 148 din 22.03.2023, publicată în Monitorul Oficial nr.97-99/206 din 24.03.2023.

În preambulul Hotărârii Guvernului nr. 148 din 22.03.2023 se menţionează că aceasta urmăreşte scopul executării art. 12 din Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii şi al art. 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr.357/2022.

Remarcă reclamantul şi faptul că, articolul 13 alin. (1) din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357/2022, stabileşte că, 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.

Respectiv, având pensia în mărime de 21080 lei, la data de 04 aprilie 2023 a primit pensia indexată în mărime de 22850 lei, or, Casa Naţională de Asigurări Sociale a indexat pensia doar în partea care nu depăşeşte salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023, care constituie 11.700 lei.

Potrivit art. 126 alin. (1) Cod administrativ, un act administrativ individual se comunică persoanei căreia îi este destinat sau ale cărei drepturi sînt atinse de acesta. Această prevedere se aplică şi atunci cînd persoana ale cărei drepturi sînt atinse de actul administrativ nu a participat la procedura administrativă.

Relatează reclamantul că, pârâtul CNAS nu i-a comunicat actul administrativ individual în baza căruia a decis recalcularea pensiei, deşi acest act ar trebui să existe, or în conformitate cu art. 119 alin.(2) Cod administrativ un act administrativ individual poate fi emis în scris, verbal sau prin comportament concludent. Forma actului administrativ individual este aleasă de autoritatea publică care emite actul administrativ în baza dreptului discreţionar corespunzător obligaţiilor sale. Actul administrativ scris poate fi emis pe suport de hârtie sau în formă de document electronic.

Indică reclamantul că, deşi un asemenea act administrativ individual ar putea să nu fie motivat, aşa cum motivarea nu este obligatorie în conformitate cu art. 118, alin. (4), lit. c) Cod administrativ, acesta nu i-a fost comunicat nici după depunerea cererii prealabile şi solicitarea expresă a comunicării.

Relatează reclamantul că, nefiind de acord cu modul în care a fost recalculată pensia, la data de 28 aprilie 2023 a înaintat pârâtului CNAS contestaţie asupra calculelor efectuate la indexarea pensiei în baza coeficientului stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22.03.2023, solicitând emiterea unei decizii, prin care reclamantului Ruslan Petrov să-i fie indexată pensia la situaţia din 01.04.2023,

prin aplicarea coeficientului creşterii de 15%, stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22.03.2023, la mărimea de 24242 lei.

Prin răspunsul CNAS nr*****din 11.05.2023 a fost informat că contestaţia privind indexarea pensiei în baza Hotărârii Guvernului nr. 148 din 22.03.2023 se readresează după competenţă Ministerului Muncii şi Protecţiei Sociale.

La expirarea termenului prevăzut de lege pentru soluţionarea cererii prealabile, nu a primit nici un răspuns, fapt care, în conformitate cu art. 64, alin. (2) Cod administrativ, este considerat ca respingere a cererii prealabile.

Consideră reclamantul că acest refuz în emiterea actului individual favorabil este ilegal şi neîntemeiat, motiv din care a depus prezenta acțiune în instanţa de judecată, mizând pe respectarea principiului supremaţiei dreptului, inserat la art. 36 Cod administrativ.

Relatează reclamantul că, dreptul la pensie este reglementat prin Legea privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14.10.1998, potrivit căreia pensia de asigurări sociale de stat este venitul bănesc cuvenit asiguratului, în condiţiile Legii, corelativ obligaţiilor privind plata contribuţiilor de asigurări sociale de stat.

Potrivit dispoziţiilor art. 47 alin. (1), (2) din Constituţie - cetăţenii au dreptul la un trai decent şi prin asigurarea asistenţei sociale, de a primi integral pe parcursul întregii vieţi pensia stabilită în condiţiile Legii nr. 156 din 14.10.1998.

Art. 13 din Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii, garantează pensionarilor dreptul la indexare anuală a pensiilor.

Cu toate cele menţionate supra, consideră reclamantul că CNAS, aplicând articolul 6 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22.03.2023 la indexarea pensiei sale, a restricţionat nejustificat dreptul reclamantului de a obţine prestaţia socială prin indexare, deşi această restricţie nu se regăseşte în dispoziţiile art. 54 din Constituţie şi art. 13 din Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii.

Astfel, în opinia reclamantului, calculul aplicat de către CNAS este viciat deoarece a fost bazat pe acte normative care suprimă şi diminuează drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului şi cetăţeanului, astfel nu poate fi aplicat în privinţa reclamantului.

Subliniază că art. 13 din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023, articolul 6 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22.03.2023 şi calculele CNAS privind indexarea pensiei sale, instituie un procedeu de discriminare în raport cu asigurarea sa socială - pensie care a fost indexată sub nivelul de 15%, visa-vis de alţi pensionari care au beneficiat de indexarea pensiei la 15%, ceea ce nu este compatibil cu esenţa principiilor de drept. Or, normele de drept sus menţionate încalcă dreptul la egalitate stabilit de art. 16 din Constituţie, coroborat cu art. 46; 47 din Constituţie - dreptul la proprietate, dreptul la asigurarea socială.

În acest sens, consideră că calculele aplicate de Casa Naţională de Asigurări Sociale, prin care i-a fost indexată pensia la situaţia din 01.04.2023, prin aplicarea

coeficientului creşterii mai mic de 15%, limitează dreptul său de a beneficia în prezent şi viitor de bunurile garantate de art. 47 alin. (2) din Constituţie, în timp ce o altă categorie de pensionari beneficiază de dreptul de indexare a pensiei la 15% fără anumite limitări sau condiționalități.

Reclamantul indică cu titlu de principiu faptul că, egalitatea (art. 16 din Constituţie) este unul din drepturile fundamentale ale omului, drept care stă la baza guvernării în cadrul unei societăţi durabile. Acest drept fundamental asigură şi egalitatea în drepturi a pensionarilor, pensiile cărora depăşesc salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023, categorie de pensionari la care este atribuit şi reclamantul. Orice dezavantajare în raport cu alţi pensionari, obligatoriu urmează a fi justificată, inclusiv din punct de vedere al echităţii, precum şi al scopului urmărit atât de legiuitor, cât şi de CNAS (Guvern) în calitatea sa de autoritate publică. Indexarea diferenţiată a pensiilor în funcţie de mărimea acestora, incontestabil atrage după sine consecinţe negative pentru reclamant, deoarece diminuează creşterea capacităţii sale de a corespunde în mod adecvat creşterii preţurilor de consum (inflaţiei), diminuând nivelul său de asigurare materială. Guvernul astfel, prin intermediul instituţiei sale abilitate (pârâtului CNAS) nu face altceva decât să alinieze asigurarea socială al tuturor pensionarilor la acelaşi nivelul, or la aplicarea unui astfel de mecanism (formulă) de indexare diferenţiată pe parcursul a câtorva ani inevitabil se va ajunge la o pensie egalată pentru toţi pensionarii, şi această abordare distruge principiul obţinerii pensiei într-un cuantum proporţional contribuţiilor plătite la bugetul asigurărilor sociale.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudenţa sa a enunţat că, violarea principiilor egalităţii şi nediscriminării are loc atunci când se aplică un tratament diferenţiat între persoane plasate în situaţii analogice sau compatibile, fără să existe o justificare obiectivă şi rezonabilă, sau când există o disproporţie între scopul urmărit şi mijloacele folosite (Schalk şi Kopf c. Austriei 24.06.2010).

Reclamantul indică că, fiind beneficiar de pensie specială pentru vechimea în muncă, şi beneficiarii de alte categorii de pensii (pentru limita de vârstă, pentru dezabilitate e.t.c.) este analogică, or, în ambele cazuri este vorba de dreptul de a beneficia de coeficientul de indexare a pensiei egal cu 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 - această formulă de indexare prevăzută de lege este unică pentru toate categoriilor de pensionari, şi restricţionarea respectivului drept în privinţa reclamantului în comparaţie cu alţi beneficiari de pensie este discriminatorie.

Relatează reclamantul că, modul prin care a fost recalculată (indexată) de către CNAS pensia din 01 aprilie 2023, sub limita de 15%, stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22.03.2023, a constituit suma de 22850 lei, or, aplicând coeficientul indexării 15% la întregul cuantum al pensiei de care beneficia până la

01.04.2023, suma pensiei urma să fie 24242 lei. Astfel constată că diferenţa este una considerabilă şi lipsirea sa de această diferenţă diminuează capacitatea de a se opune inflaţiei existente, de a menţine performanţa traiului decent la acelaşi nivel calitativ care i-a fost oferit la momentul obţinerii dreptului la pensie, şi afectează dreptul său la asistenţă şi protecţie socială garantat de stat.

În opinia reclamantului, calculul de indexare a pensiei sale în baza coeficientului diminuat stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22.03.2023, a fost efectuat de CNAS cu nerespectarea art. 16 din Constituţie, coroborat cu art. 46; 47 din Constituţie, precum şi condiţiilor referitoare la caracterul rezonabil şi proporţional al restrângerii dreptului prevăzut de art. 54 alin. (2) din Constituţie şi art. 13 din Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii, care garantează pensionarilor dreptul necondiţionat la indexare anuală a pensiilor. Or, în cazul în care, potrivit datelor statistice, economia Republicii Moldova este în continuă creştere, bugetul de stat înregistrează venituri care permite statului majorarea esenţială a salariilor funcţionarilor publici şi realizarea modificărilor Bugetului de Stat în sensul majorării, restrângerea dreptului la o viaţă decentă a pensionarului necesită a fi motivată, în caz contrar sunt încălcate principiile potrivit cărora – „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” - art. 47 din Constituţie.

Reclamantul menționează că, un alt capăt de pretenţii în prezenta acţiune este bazat pe cererea legitimă la o indexare corespunzătoare (proporţională) nivelului de inflaţie, după cum prevede art. 13 din Legea nr. 156/1998, şi nu la indexarea în cuantumul stabilit de Guvern (15%), care este diminuat în comparaţie cu cel prevăzut de lege.

Potrivit calculelor CNAS, a primit pensia indexată în baza coeficientului subminat de 15%, stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22.03.2023, în mărime de 22850 lei, or, aplicând coeficientul indexării corespunzător celui prevăzut de art. 13 din Legea nr. 156/1998, suma pensiei ar constitui 27404 lei, astfel diferenţa este una considerabilă.

Reclamantul menționează că articolul 13 alin. (1) din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr.357 din 22.12.2022, stabileşte o restricţie, 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 rognozat pentru anul 2023. Mărimea coeficientului de indexare va fi aprobată de Guvern.

Relatează că, caracter de restrângere comportă şi art. 6 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22.03.2023, care stabileşte că „coeficientul de indexare se va aplica doar acelei părţi din pensie care nu depăşeşte salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023”.

Prin dispozițiile articolului 13 din Legea nr.357 din 22.12.2022 şi articolul 6 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22.03.2023, autorităţile statului au instituit o restricţie suplimentară, aplicabilă la calcularea coeficientului de indexare a pensiilor pentru data de 01caprilie 2023, şi au stabilit nivelul de creştere a pensiilor în funcţie de „creşterea procentuală a veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2022 faţă de anul 2021”, prin derogare de la art. 13 din Legea nr.156/1998, care raporta indexarea la „creşterea preţurilor de consum (inflaţiei) în luna decembrie a anului respectiv faţă de aceeaşi lună a anului premergător. Coeficientul de indexare se stabileşte de către Guvern”.

Reclamantul indică faptul că, având în vedere realităţile naţionale şi indicatorii inflaţiei pe economie, se impune ca indexarea pensiilor să se extindă şi asupra valorii de referinţă care îl vizează în calitatea sa de pensionar, şi nivelul creşterii (indexării) pensiei urmează a fi realizat prin aplicarea parametrilor corelativi nivelului de inflaţie, şi nu prin raportare la indicatori de creştere a Bugetului asigurărilor sociale, care se prezintă a fi un indiciu neobiectiv şi manipulatoriu, odată ce numărul persoanelor asigurate de la acest Buget poate varia de la an la an.

Urmează a se lua în consideraţie că: „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” - art. 47 din Constituţie.

Astfel că, dreptul la prestaţii de asistenţă socială în coroborare cu jurisprudenţa Curţii Europene în materia aplicării art. 1 din Protocolul nr. 1, se asimilează unui drept de proprietate şi orice limitare a acestuia reprezintă o ingerinţă în exercitarea dreptului de proprietate.

În articolul 13 alin. (1) din Legea nr.357 din 22.12.2022, precum şi în art. 6 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22.03.2023 nu sunt indicate motivele şi necesităţile care au determinat restricţionarea aplicării prevederilor art.13 din Legea nr. 156/1998, deşi potrivit datelor statistice economia statului se află în continuă creştere.

În opinia reclamantului, nemotivarea şi lipsa unei argumentări în aplicarea restrângerilor la realizarea drepturilor patrimoniale, contravine prevederilor art. 54 alin. (2) din Constituţie. Or, în lipsa unui interes public legitim, în cazul în care cuantumul unui drept ce reprezintă venitul bănesc cuvenit asiguratului social de stat este redus sau anulat, această măsură constituie o ingerinţă în exercitarea dreptului de proprietate, care trebuie să fie justificată.

Consideră reclamantul că indexarea pensiei realizată de CNAS pentru data de 01.04.2023, în baza articolului 13 alin. (1) din Legea nr.357 din 22.12.2022 şi articolului 6 din Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22.03.2023, au diminuat drepturile sale sociale şi contravin articolelor 46, 47, 54 al Constituţiei Republicii Moldova.

Menționează reclamantul că a fost limitat condiţionat de dreptul de a beneficia de o indexare a pensiei potrivit art. 13 din Legea nr. 156/1998 cu coeficientul indexării 30% (potrivit datelor statistice afişate pe pagina oficială Biroul Naţional de Statistică a Republicii Moldova https://statistica.gov.md/ro/evolutia-preturilorde-consum-in-republica-moldovain-luna- decembrie-9485_60264.html), potrivit căruia pensia sa ar fi constituit 27404 lei. Diferenţa este una considerabilă şi lipsa ei diminuează capacitatea sa de a supraviețui, aducând atingere dreptului la un trai decent asigurat prin asistenţă şi protecţie socială garantat de Stat.

Reclamantul solicită anularea deciziei de soluţionare a cererii prealabile; obligarea Casei Naţionale de Asigurări Sociale să recalculeze cuantumul pensiei pentru vechimea în muncă a reclamantului Ruslan Petrov, prin majorarea cuantumului acesteia (21080 lei), indexându-l cu sporul de 15%, şi să-i plătească reclamantului pensia indexată în mărime de 24.242 lei, începând cu data de 01.04.2023; obligarea Casei Naţionale de Asigurări Sociale să recalculeze cuantumul pensiei pentru vechimea în muncă a reclamantului Ruslan Petrov, prin majorarea cuantumului acesteia (21080 lei), indexându-l cu sporul de 30%, şi să-i plătească reclamantului pensia indexată în mărime de 27.404 lei, începând cu data de 01.04.2023.

<u>Hotărîrea instanței de fond ce constituie obiectul apelului.</u>

Prin hotărârea Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 12 noiembrie 2024, acțiunea în contencios administrativ depusă de către Petrov Ruslan către Casa Națională de Asigurări Sociale privind anularea actului administrativ și obligarea la emiterea actului administrativ, a fost admisă parțial.

S-a anulat răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr**din 11.05.2023, emis pe marginea cererii prealabile, ca fiind ilegal.***

S-a obligat Casa Națională de Asigurări Sociale să recalculeze cuantumul pensiei pentru vechimea în muncă a reclamantului Ruslan Petrov, prin majorarea cuantumului acesteia (21 080 lei) (douăzeci și unu mii optzeci) lei, indexându-l cu sporul de 15 (cincisprezece) % și să-i plătească reclamantului pensia indexată în mărime de 24 242 (douăzeci și patru mii două sute patruzeci și doi) lei, începând cu data de 01.04.2023.

În rest, cererea de chemare în judecată s-a respins ca neîntemeiată.

<u>Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a apelului.</u>

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la 9 decembrie 2024, Casa Națională de Asigurări Sociale a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 12 noiembrie 2024.

În conformitate cu prevederile art. 232 alin. (1) Cod 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. Instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată transmite neîntîrziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărîrii, instanţei de apel.

Din materialele cauzei rezultă că, la caz dispozitivul hotărîrii instanţei de fond a fost pronunţat public la 12 noiembrie 2024, iar cererea de apel a fost depusă la 9 decembrie 2024, prin urmare Completul judiciar constată că, apelul declarat de Casa Națională de Asigurări Sociale a fost depus în interiorul termenului legal.

Potrivit art. 232 alin. (2) Cod administrativ, *motivarea apelului se prezintă la instanţa 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 instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată.*

În speță, hotărîrea motivată a fost comunicată părții apelante la data de 5 martie 2025, iar motivarea apelului a fost depusă la data de 4 aprilie 2025, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) Cod administrativ.

<u>Argumentele apelantului vis-a-vis de pretinsa ilegalitate a hotărîrii atacate cu apel.</u>

În motivarea apelului, Casa Națională de Asigurări Sociale a indicat că nu este de acord cu hotărîrea instanței de fond, și solicită casarea acesteia din următoarele considenete:

În motivarea poziţiei sale, partea apelantă a făcut referire la art.3 al Legii nr.489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, art. 5, art. 7 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, art. 13 al Legii nr. 156/1998, privind sistemul public de pensii, art. 13 din Legea nr. 357/2022 bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023.

În contextul normelor enunțate, partea apelantă indică faptul că, în conformitate cu prevederile Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, atât Legea nr. 156/1998, privind sistemul public de pensii cât și Legea nr. 357/2022 bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 sunt două legi organice care au aceeași putere juridică, însă, Legea bugetului de asigurări sociale de stat este o lege anuală. Or, prevederile articolului 13 din Legea BASS pentru anul 2023 este normă derogatorie (art.5 alin. (4)), fiind în coroborare cu faptul că este ultimul act normativ adoptat (art.7 alin. (3)).

Astfel, pensia reclamantului/intimat de la 01.04.2023 a fost indexată cu 15% și s-a aplicat doar acelei părți din pensie care nu depășește salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023.

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

La fel, în motivarea apelului, partea apelantă a făcut referire constatările expuse în Hotărârea Curții Constituționale nr. 27 din 20.12.2011 privind controlul constituționalității unor legi de modificare a condițiilor de asigurare cu pensii și alte plăți sociale pentru unele categorii de salariați.

Menționează partea apelantă că pretențiile invocate de către reclamantul/intimat în cererea dedusă judecății sunt absolut neîntemeiate, or, CNAS, la indexarea pensiilor cu 15%, începând cu 01.04.2023, a acționat în strictă conformitate cu prevederile legale în vigoare.

În temeiul celor menționate, partea apelantă solicită admiterea apelului, casarea hotărîrii instanței de fond, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea reclamantului să fie respinsă ca neîntemeiată.

<u>Argumentele participanților la proces:</u>

Reprezentantul părții apelante Casei Naționale de Asigurări Sociale, Reguș Olesea, în ședința instanței de apel nu s-a prezentat. Prin cererea din 5 septembrie 2025 a solicitat amînarea ședinței de judecată pe motiv că se va afla în concediu.

Instanța de apel a apreciat ca neîntemeiată cererea de amînare, or, conform Ordinului nr. 3384pc din 18 august 2025, emis de Casa Națională de Asigurări Sociale, s-a stabilit clar modul de gestionare a sarcinilor în absența dnei Reguș Olesea. Punctul 2 al acestui ordin stipulează explicit că: *"Pe perioada concediului atribuțiile de serviciu vor fi îndeplinite de către dna Lupaşco Iulia, Şefa direcției generală juridică ..."*. Prin urmare, instituția a luat măsuri prealabile pentru a asigura continuitatea reprezentării juridice, desemnând un alt funcționar public pentru a prelua responsabilitățile pe durata concediului de odihnă al titularului.

Completul judiciar remarcă că, deși demersul de amânare invocă absența reprezentantului CNAS din motive de concediu, documentele demonstrează că instituția dispune de resurse umane și administrative pentru a participa la ședință.

Ordinul intern transferă toate atribuțiile de serviciu către dna Lupaşco Iulia, ceea ce include și reprezentarea intereselor instituției în instanțele de judecată.

Potrivit Ordinului menționat supra, dna Reguș Olesea se află în concediu de odihnă anual parțial în perioada 08 septembrie 2025 – 24 septembrie 2025. Ședința de judecată este fixată pentru data de 09 septembrie 2025. Această perioadă este

acoperită integral de mandatul de înlocuire încredințat dnei Lupașco Iulia, eliminând astfel imposibilitatea obiectivă de prezentare a instituției la proces.

Invocarea concediului de odihnă ca motiv de amânare este nejustificată, deoarece instituția a emis un act administrativ (Ordinul nr. 3384pc) prin care a asigurat substituirea reprezentantului, garantând astfel dreptul la un proces desfășurat într-un termen rezonabil.

Intimatul Petrov Ruslan, în ședința instanței de apel nu s-a prezentat din motive necunoscute, deși a fost înștiințat legal despre locul, data şi ora examinării cauzei, despre motivele neprezenții nu a informat instanța de apel, nu a înaintat cerere de amânare a ședinței sau de examinare în lipsa sa, motiv din care, pornind de la reglementările art.239 alin.(2) Cod administrativ, Completul judiciar a dispus judecarea cauzei în absenţa acestuia.

Studiind materialele dosarului şi înscrisurile administrate, verificând argumentele expuse în cererea de apel, precum și cercetând din oficiu starea de fapt în baza tuturor probelor administrate la caz, Completul judiciar specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul declarat de Casa Națională de Asigurări Sociale urmează a fi admis, din următoarele considerente.

Aprecierea instanţei de apel a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil speței:

În conformitate cu prevederile art. 195 Cod 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.*

Potrivit dispoziţiilor art.219 alin. (1), (3) Cod administrativ, *(1) Instanţa 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 participanţi. (3) Instanţa de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretenţiilor din acţiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanţii la proces.*

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 instanțe și emite o nouă decizie.*

Potrivit dispozițiilor art. 386 alin. (1) Cod de procedură civilă, *hotărîrea primei instanţe se casează sau se modifică de instanţa de apel dacă:*

a) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei nu au fost constatate şi elucidate pe deplin;

b) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei, pe care prima instanţă le consideră constatate, nu au fost dovedite cu probe veridice şi suficiente;

c) concluziile primei instanţe, expuse în hotărîre, sînt în contradicţie cu circumstanţele cauzei;

d) normele de drept material sau normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat.

Conform art. 239 Codul de procedură civilă, *hotărârea judecătorească trebuie să fie legală şi întemeiată. Instanţa îşi întemeiază hotărârea numai pe circumstanţele constatate nemijlocit de instanţă şi pe probele cercetate în şedinţă de judecată.*

În temeiul art.240 alin. (1) Cod de procedură civilă, *la deliberarea hotărîrii, instanţa judecătorească apreciază probele, determină circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea cauzelor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părţi, legea aplicabilă soluţionării cauzei şi admisibilitatea acţiunii.*

Hotărârea este întemeiată, dacă în ea sunt expuse toate circumstanţele care au importanţă la soluţionarea cauzei şi care au fost verificate în şedinţa de judecată multilateral, complet, fiind elucidate probele privind circumstanţele constatate ale cauzei.

Prevederile legale enunţate impun în mod expres, obligaţia instanţei de apel să verifice circumstanţele şi raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanţe, precum şi cele care nu au fost stabilite şi este obligată să verifice legalitatea hotărârii în întregul ei şi să se pronunţe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Respectiv, conform practicii CEDO instanţa de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligaţia să examineze efectiv problemele esenţiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară. (*Hirro Balani c. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu prevederile art.225 Cod administrativ; art. 239-241 CPC, concluzionează că hotărârea instanţei de fond este adoptată cu aprecierea eronată a normelor procedural- materiale în coroborare cu circumstanţele faptice ale cauzei, motiv din care urmează a fi casată cu emiterea unei noi decizii de admitere parțială a pretențiilor formulate de Petrov Ruslan.

Materialul probatoriu administrat de instanţa de fond, denotă următoarea situaţie;

<u>În fapt:</u>

Materialele cauzei atestă că, la data de 28 aprilie 2023, Ruslan Petrov a înaintat pârâtului CNAS cerere prealabilă prin care a solicitat emiterea unei decizii, prin care reclamantului Ruslan Petrov să-i fie indexată pensia la situaţia din 01.04.2023,

prin aplicarea coeficientului creşterii de 15%, stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22.03.2023, la mărimea de 24242 lei.

Prin răspunsul CNAS nr*****din 11.05.2023, reclamantul a fost informat despre faptul că cererea privind indexarea pensiei în baza Hotărârii Guvernului nr. 148 din 22.03.2023 se readresează după competenţă Ministerului Muncii şi Protecţiei Sociale.

Din conținutul cererii de chemare în judecată se reține că reclamantul nu a recepționat un careva răspuns la cererea prealabilă, considerent din care, la 21 iunie 2023, Petrov Ruslan a sesizat instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune, prin care a solicitat: anularea deciziei de soluţionare a cererii prealabile; obligarea Casei Naţionale de Asigurări Sociale să recalculeze cuantumul pensiei pentru vechimea în muncă a reclamantului Ruslan Petrov, prin majorarea cuantumului acesteia (21080 lei), indexându-l cu sporul de 15%, şi să-i plătească reclamantului pensia indexată în mărime de 24.242 lei, începând cu data de 01.04.2023; obligarea Casei Naţionale de Asigurări Sociale să recalculeze cuantumul pensiei pentru vechimea în muncă a reclamantului Ruslan Petrov, prin majorarea cuantumului acesteia (21080 lei), indexându-l cu sporul de 30%, şi să-i plătească reclamantului pensia indexată în mărime de 27.404 lei, începând cu data de 01.04.2023.

Admisibilitatea acţiunii:

Prevederi relevante ale Codului administrative sunt următoarele:

Articolul 20. *Acţiunea în contencios 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.

Articolul 206. *Felurile acţiunilor în contencios administrativ*

(1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare);

Reieșind din cerințele formulate, rezultă că, acțiunea reclamantului este una în contestare, or ultimul contestă decizia CNAS de indexare a pensiei, în ce privește cuantumul acesteia.

Articolul 191. *Competenţa jurisdicţională pentru acţiunea în contencios administrativ*

(1) Cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ.

Articolul 196. *Competenţa teritorială pentru acţiunea în contencios administrativ*

(1) Acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel.

Ținînd cont de obiectul acțiunii și avînd în vedere prevederile art.191 alin.(1) Cod administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, or obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin.(2) și (3) a art.191 Cod administrativ.

Astfel, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de reclamant cu respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

Articolul 17. *Dreptul vătămat*

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

Articolul 39. *Accesul liber la justiţie*

(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.

Articolul 189. *Înaintarea acţiunii în contencios 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.

Articolul 10. *Actul administrativ individual*

(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.

Articolul 11. *Categoriile actelor administrative individuale*

(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.

Instanța de apel statuează că, răspunsul CNAS nr*****din 11.05.2023- constituie act administrativ individual defavorabil reclamantului.

Articolul 19. *Cererea prealabilă*

Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative.

Articolul 162. *Scopul procedurii prealabile*

(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.

Articolul 208. *Respectarea procedurii prealabile*

(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, se atestă că anterior sesizării instanței de contencios administrativ cu prezenta acțiune, Petrov Ruslan a respectat procedura prealabilă.

Articolul 64. *Refuzul sau nesoluţionarea în termen a unei cereri*

(1) Autoritatea publică este obligată să soluţioneze o cerere potrivit competenţelor sale şi în termenul stabilit de lege.

(2) Refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeaşi regulă se aplică şi în cazul nesoluţionării unei cereri în termen legal.

Din conținutul cererii de chemare în judecată se reține că reclamantul nu a recepționat un careva răspuns la cererea prealabilă.

Articolul 209. *Termenul de înaintare a acţiunii în contencios administrativ*

(1) 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:

a) 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 Petrov Ruslan la 21 iunie 2023 (în obligare), a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cît 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.

<u>Referitor la fondul acţiunii.</u>

Prevederi relevante ale Codului administrative sunt următoarele:

Articolul 224. *Hotărîrile instanţei de judecată*

(1) Examinînd acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri:

a) în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale şi prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

Prin hotărârea Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 12 noiembrie 2024, acțiunea în contencios administrativ depusă de către Petrov Ruslan către Casa Națională de Asigurări Sociale privind anularea actului administrativ și obligarea la emiterea actului administrativ, a fost admisă parțial.

S-a anulat răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr*****din 11.05.2023, emis pe marginea cererii prealabile, ca fiind ilegal.

S-a obligat Casa Națională de Asigurări Sociale să recalculeze cuantumul pensiei pentru vechimea în muncă a reclamantului Ruslan Petrov, prin majorarea cuantumului acesteia (21 080 lei) (douăzeci și unu mii optzeci) lei, indexându-l cu sporul de 15 (cincisprezece) % și să-i plătească reclamantului pensia indexată în mărime de 24 242 (douăzeci și patru mii două sute patruzeci și doi) lei, începând cu data de 01.04.2023.

În rest, cererea de chemare în judecată s-a respins ca neîntemeiată.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru, apreciază hotărîrea Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 12 noiembrie 2024, ca fiind neîntemeiată din considerentele ce vor fi expuse încontinuare.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ (în vigoare la data inițierii procedurii administrative):

Legea nr. 156 din 14.10.1998 privind sistemul public de pensii:

Articolul 1. Obiectul și scopul legii

(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 1[1]. Sistemul public de pensii

(1) Pensiile publice reprezintă toate categoriile de pensii, sub formă de drepturi bănești, ale căror stabilire și plată sînt garantate prin lege de către stat.

(2) Sistemul public de pensii se organizează şi funcţionează pe principiile sistemului public de asigurări sociale prevăzute la art.3 din Legea nr.489-XVI din 8 iulie 1999 privind sistemul public de asigurări sociale.

(3) În sensul prezentei legi, următoarele noțiuni semnifică:

indexarea pensiei – măsură realizată periodic pentru actualizarea cuantumului pensiei calculate în vederea păstrării puterii de cumpărare a pensiei;

Articolul 13. Indexarea pensiilor

(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.

Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489 din 08 iulie 1999:

Articolul 1. Noţiuni

În sensul prezentei legi, următoarele noţiuni semnifică:

Casa Naţională de Asigurări Sociale (denumită în continuare Casa Naţională) – autoritate administrativă centrală în subordinea Guvernului, care administrează şi gestionează sistemul public de asigurări sociale;

Articolul 43. Locul Casei Naţionale de Asigurări Sociale în sistemul public de asigurări sociale

(1) Casa Naţională administrează sistemul public de asigurări sociale şi gestionează bugetul asigurărilor sociale de stat prin contul unic trezorerial al Ministerului Finanţelor.

Articolul 49. Atribuţiile Casei Naţionale

(1) În aplicarea prevederilor prezentei legi, Casa Naţională îndeplineşte următoarele atribuţii:

j) asigură evidenţa drepturilor şi obligaţiilor de asigurări sociale la nivel naţional pe baza codului personal de asigurări sociale.

Raportând prevederile normelor citate la circumstanțele cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru reține că, Petrov Ruslan este judecător în demisie, fiind beneficiar de pensie pentru vechime în muncă, în baza deciziei Casei Naționale de Asigurări Sociale nr. ***** din 22.11.2022, determinându-i-se cuantumul pensiei în mărime de 21080 lei.

La data de 04 aprilie 2023, Petrov Ruslan a primit pensia indexată în mărime de 22850 lei.

După cum s-a constatat, Casa Naţională de Asigurări Sociale a indexat pensia reclamantului doar în partea care nu depăşeşte salariul mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2023, care constituie 11.700 lei, în baza articolului 13 alin. (1) din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 nr. 357/2022.

Manifestând dezacordul cu cuantumul pensiei indexate, Petrov Ruslan la data de 28 aprilie 2023 a înaintat pârâtului CNAS cerere prealabilă solicitând emiterea unei decizii, prin care să fie indexată pensia la situaţia din 01.04.2023, prin aplicarea coeficientului creşterii de 15%, stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 148 din 22.03.2023, la mărimea de 24242 lei.

Prin răspunsul CNAS nr*****din 11.05.2023, Petrov Ruslan a fost informat despre faptul că cererea privind indexarea pensiei în baza Hotărârii Guvernului nr. 148 din 22.03.2023 se readresează după competenţă Ministerului Muncii şi Protecţiei Sociale.

Completul judiciar remarcă că, din perspectiva cadrului legal citat și a principiilor de drept administrativ, Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS) avea obligația de a examina fondul cererii și nu de a o redirecționa către Ministerul Muncii și Protecției Sociale. Or, conform articolului 1 din Legea nr. 489/1999, CNAS este autoritatea administrativă care „administrează și gestionează sistemul public de asigurări sociale". Mai mult, articolul 49 alin. (1) lit. j) stipulează clar că CNAS „asigură evidența drepturilor și obligațiilor de asigurări sociale".

Deoarece pensia lui Petrov Ruslan a fost stabilită prin decizia CNAS (nr. *****), iar plata efectivă a acesteia este procesată de CNAS, orice solicitare privind recalcularea sau indexarea acestui „drept bănesc" ține de competența directă a instituției care a emis actul administrativ de stabilire a pensiei.

Indexarea realizată la 1 aprilie 2023, deși bazată pe o Hotărâre de Guvern și pe Legea Bugetului, s-a concretizat printr-o operațiune administrativă de plată efectuată de CNAS. Or, reclamantul nu contestă politica de stat în domeniul muncii (care ar ține de Minister), ci contestă modul concret de calcul și aplicare a coeficientului de indexare asupra dosarului său personal de pensionare. Ministerul Muncii nu are acces la dosarele de pensionare și nu poate emite decizii individuale de recalculare a pensiilor, această atribuție aparținând strict CNAS.

Ministerul Muncii și Protecției Sociale elaborează politici și proiecte de legi, însă punerea în executare a acestora este sarcina CNAS.

Completul judiciar remarcă că, redirecționarea cererii către Minister este o eroare procedurală, deoarece Ministerul nu are pârghii legale de a interveni în calculul individual al unei pensii. Articolul 43 alin. (1) din Legea 489/1999 confirmă că CNAS „ administrează sistemul public de asigurări sociale şi gestionează bugetul asigurărilor sociale de stat", deci decizia de indexare a pensiei aparține CNAS.

Conform Codului Administrativ, autoritatea sesizată este obligată să examineze cererile de competența sa. Prin redirecționare, CNAS a creat un blocaj administrativ pentru beneficiar (judecătorul în demisie), refuzând să se pronunțe asupra unui act de calcul pe care tot CNAS l-a efectuat. Dacă CNAS consideră că a aplicat corect plafonarea din Legea bugetului, trebuia să emită o **decizie de respingere motivată**, nu o scrisoare de redirecționare, pentru a permite reclamantului accesul la justiție (contestarea deciziei de refuz).

Prin acțiunea depusă, Petrov Ruslan a solicitat anularea deciziei de soluţionare a cererii prealabile; obligarea Casei Naţionale de Asigurări Sociale să recalculeze cuantumul pensiei pentru vechimea în muncă a reclamantului Ruslan Petrov, prin majorarea cuantumului acesteia (21080 lei), indexându-l cu sporul de 15%, şi să-i plătească reclamantului pensia indexată în mărime de 24.242 lei, începând cu data de 01.04.2023; obligarea Casei Naţionale de Asigurări Sociale să recalculeze cuantumul pensiei pentru vechimea în muncă a reclamantului Ruslan Petrov, prin

majorarea cuantumului acesteia (21080 lei), indexându-l cu sporul de 30%, şi să-i plătească reclamantului pensia indexată în mărime de 27.404 lei, începând cu data de 01.04.2023.

Completul judiciar reține că conform Codului Administrativ, instanța de judecată examinează legalitatea unui act administrativ sau a unui refuz de a emite un act.

În speță, CNAS nu a emis un act prin care să accepte sau să respingă argumentele de calcul ale reclamantului, ci a emis o simplă scrisoare de redirecționare (un act procedural). Deoarece CNAS nu s-a pronunțat asupra fondului dreptului (calculul indexării), instanța nu se poate substitui autorității pentru a face calcule matematice și juridice înainte ca autoritatea competentă să o facă.

Instanța de apel precizează că, potrivit art. 31 Cod administrativ, actele administrative individuale şi operaţiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Potrivit art. 118 Cod administrativ, (1) Motivarea este operaţiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esenţiale de drept şi de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreţionare trebuie să poată fi recunoscute şi punctele de vedere din care autoritatea publică a reieşit la exercitarea dreptului discreţionar. Motivarea trebuie să se refere şi la argumentele expuse în cadrul audierii.

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

a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul;

b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreţionar, dacă este cazul;

c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigaţii, probe, audieri, opinii ale participanţilor contrare conţinutului final al actului etc.

(3) Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual şi condiţionează legalitatea acestuia.

Instanța de apel subliniază că, principiul motivării impune necesitatea ca autoritatea care emite un act administrativ să arate, în mod expres, elementele de fapt şi de drept care determină adoptarea deciziei respective. Motivarea reprezintă un element esenţial pentru formarea convingerii cu privire la legalitatea şi oportunitatea actului administrativ, constituind, totodată, o garanţie a alegerii soluţiei optime de către organul de decizie.

Amploarea şi detalierea motivării depind de natura actului adoptat, iar cerinţele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanţele fiecărui caz.

Aşadar, deşi motivarea reprezintă o obligaţie generală, aplicabilă oricărui act administrativ, ea face obiectul unei aprecieri *in concreto*, după natura acestuia şi contextul adoptării sale, prin prisma obiectivul său, care este prezentarea într-un mod clar şi neechivoc a raţionamentului instituţiei emitente a actului.

Motivarea urmăreşte o dublă finalitate: îndeplineşte, în primul rând, o funcţie de transparenţă în profitul beneficiarilor actului, care vor putea, astfel, să verifice dacă actul este sau nu întemeiat; permite, de asemenea, instanţei să realizeze controlul său jurisdicţional, deci în cele din urmă permite reconstituirea raţionamentului efectuat de autorul actului pentru a ajunge la adoptarea acestuia; desigur ea trebuie să figureze chiar în cuprinsul actului şi să fie realizată de autorul său.

Completul judiciar reține că orice decizie de natură a produce efecte privind drepturile și libertățile fundamentale trebuie motivată nu doar din perspectiva competenței de a emite acel act administrativ, ci și din perspectiva posibilității persoanei și a societății de a aprecia asupra legalității și temeiniciei măsurii, respectiv asupra respectării granițelor dintre puterea discreționară și arbitrariu. A accepta teza potrivit căreia autoritatea publică nu trebuie să-și motiveze deciziile, echivalează cu golirea de conținut a esenței democrației, a statului de drept bazat pe principiul legalității.

De altfel, și în jurisprudența CtEDO se reține că motivarea trebuie să fie adecvată actului emis și trebuie să prezinte de o manieră clară și univocă algoritmul urmat de instituția care a adoptat măsura atacată, astfel încât să li se permită persoanelor vizate să stabilească motivarea măsurilor și, de asemenea, să permită instanțelor de judecată efectueze verificarea legalității acestora.

Mai mult, Instanța de apel precizează că, o detaliere a motivelor este absolut necesară atunci când instituția emitentă dispune de o largă putere de apreciere, căci motivarea conferă actului transparență.

Legătura logică și juridică între obligația de motivare (conform art. 31 și 118 Cod administrativ) și imposibilitatea instanței de a stabili direct cuantumul pensiei rezidă în natura controlului judecătoresc. Instanța nu poate verifica „legalitatea” unui raționament care nu a fost încă formulat de autoritatea competentă.

Conform argumentelor indicate supra, motivarea permite instanței „să realizeze controlul său jurisdicțional” și să „reconstituie raționamentul efectuat de autor”. Deoarece CNAS a redirecționat cererea fără a o examina pe fond, în dosar **lipsește „algoritmul urmat de instituție”**. Instanța se află în imposibilitatea de a verifica dacă indexarea pensiei reclamantului a fost un act de „putere discreționară” sau unul de „arbitrariu”, deoarece CNAS nu și-a expus „punctele de vedere” și „considerentele” (art. 118 alin. 1).

Dacă instanța ar stabili ea însăși cuantumul pensiei indexate, aceasta ar sări peste etapa obligatorie a motivării administrative.

Obligația de motivare revine „autorului actului” (CNAS). Dacă instanța ar face calculele, ea ar substitui lipsa motivării CNAS cu propria sa viziune, transformându-se din „instanță de control al legalității” în „organ de executare”. Acest fapt ar încălca art. 118 alin. (3), care spune că motivarea este „parte integrantă a actului administrativ”.

Instanța de apel reiterează că a nu motiva deciziile echivalează cu „golirea de conținut a esenței democrației”. Tocmai pentru a proteja acest principiu, instanța de apel va obliga CNAS să examineze cererea reclamantului. Doar prin obligarea CNAS la o „motivare completă în fapt și în drept” (art. 118 alin. 2), reclamantul Petrov Ruslan va putea beneficia de „funcția de transparență” și va putea verifica, într-un eventual proces viitor, dacă raționamentul CNAS a fost corect.

Completul judiciar odată în plus subliniază că, CNAS este autoritatea specializată care deține „atribuția exclusivă de administrare și gestionare” (Art. 43 și 49 din Legea 489/1999). Iar, instanța de contencios administrativ verifică dacă autoritatea a respectat legea, dar nu poate prelua rolul de „casă de pensii”. Admiterea acțiunii exact așa cum a fost formulată de reclamant (cu sume fixe de 24.242 lei sau 27.404 lei) ar însemna că instanța emite o decizie de indexare a pensiei, ceea ce depășește competența puterii judecătorești.

Drept urmare, soluția legală în acest caz este anularea răspunsului de redirecționare și obligarea CNAS să emită un act administrativ individual (decizie) prin care să admită sau să respingă argumentat cererea de indexare. Doar după ce CNAS emite o decizie pe fond, reclamantul o poate contesta în instanță.

La caz, reclamantul a solicitat direct obligarea la plată și recalculare cu procente specifice (15% sau 30%). Astfel, atâta timp cât CNAS nu a examinat cererea sub aspectul interpretării legii bugetului raportat la statutul judecătorului, instanța nu are ce „legalitate” să verifice pe fondul calculului. Obligarea CNAS la examinarea cererii reclamantului este măsura corectă pentru a restabili circuitul legal și a impune autoritatea să își exercite atribuțiile prevăzute la art. 49 lit. j) din Legea 489/1999.

Având în vedere că pârâtul a evitat examinarea fondului prin redirecționarea ilegală a cererii, instanța trebuie să restabilească ordinea de drept prin obligarea CNAS la examinarea cererii prealabile. O admitere directă a sumelor solicitate de reclamant ar priva autoritatea de dreptul de a-și expune poziția oficială asupra modului de aplicare a plafonării prevăzute de Lege și ar transforma instanța în organ de execuție bugetară.

În lumina celor expuse supra, Completul judiciar va admite apelul declarat de Casa Națională de Asigurări Sociale, va casa hotărîrea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 12 noiembrie 2024, și va emite o decizie nouă potrivit căreia va anula răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr*****din 11.05.2023, emis

pe marginea cererii prealabile, și va obliga Casa Națională de Asigurări Sociale să examineze cererea depusă de Petrov Ruslan privind indexarea pensiei.

În rest cererea de chemare în judecată privind obligarea Casei Naţionale de Asigurări Sociale să recalculeze cuantumul pensiei pentru vechimea în muncă a reclamantului Ruslan Petrov, prin majorarea cuantumului acesteia (21080 lei), indexându-l cu sporul de 15%, şi să-i plătească reclamantului pensia indexată în mărime de 24.242 lei, începând cu data de 01.04.2023; obligarea Casei Naţionale de Asigurări Sociale să recalculeze cuantumul pensiei pentru vechimea în muncă a reclamantului Ruslan Petrov, prin majorarea cuantumului acesteia (21080 lei), indexându-l cu sporul de 30%, şi să-i plătească reclamantului pensia indexată în mărime de 27.404 lei, începând cu data de 01.04.2023, se va respinge.

Or, admiterea acțiunii în sensul obligării pârâtului la plata unor sume exacte (24.242 lei sau 27.404 lei) ar echivala cu substituirea instanței de judecată în atribuțiile exclusive de calcul și gestiune ale Casei Naționale de Asigurări Sociale, fapt ce ar contraveni competențelor funcționale stabilite prin Legea nr. 489/1999.

Instanța de apel reiterează că, atâta timp cât CNAS nu a emis un act administrativ motivat în fapt și în drept pe marginea cererii reclamantului privind indexarea pensiei, conform rigorilor art. 118 Cod administrativ, lipsește însuși obiectul controlului jurisdicțional. În absența unei motivări care să dezvăluie „algoritmul” și „raționamentul” instituției, instanța nu poate verifica legalitatea modului de aplicare a coeficienților de indexare.

Controlul de contencios administrativ este, prin natura sa, un control de legalitate asupra actului emis de autoritate. Or, în speță, prin simpla „redirecționare” a cererii, CNAS a evitat exercitarea puterii sale de apreciere, creând un vid de motivare. Obligația de motivare are o dublă finalitate: să permită beneficiarului să înțeleagă decizia și să permită instanței să verifice dacă autoritatea nu a făcut un exces de putere.

Prin urmare, instanța nu poate valida sau invalida un cuantum financiar înainte ca acesta să fie fundamentat de autoritatea competentă. În caz contrar, instanța s-ar transforma din garant al legalității în organ de execuție bugetară, golind de conținut procedura prealabilă obligatorie și principiul autonomiei administrative.

Cercetând cu maximă diligență materialul probator prezentat în raport cu starea de fapt reținută la caz, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru notează că dosarul nu conţine vre-un element susceptibil să o facă să ajungă la o altă concluzie în prezenta cauză.

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 hotărîrea Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 12 noiembrie 2024, și se emite o decizie nouă potrivit căreia:

Acțiunea în contencios administrativ depusă de Petrov Ruslan către Casa Națională de Asigurări Sociale privind anularea actului administrativ și obligarea la emiterea actului administrativ***, se admite parțial.***

Se anulează răspunsul Casei Naționale de Asigurări Sociale nr*****din 11.05.2023 emis pe marginea cererii prealabile.

Se obligă Casa Națională de Asigurări Sociale să examineze cererea depusă de Petrov Ruslan privind indexarea pensiei.

Decizia este executorie de la emitere, însă poate fi contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiţie.

Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Președintele completului,

Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bagrin Lucia

Bostan Angela