

Dosarul nr. 3ra-157/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Centru (jud: V.Ciurac)

Instanța de Apel: Curtea de Apel Chișinău (Jud: V.Clima, M.Guzun, G.Dașchevici)

Î N C H E I E R E

30 iunie 2021

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții Supreme de Justiție,

în componența:

Președintele completului, judecătorul

Svetlana Filincova

Judecătorii

Dumitru Mardari

Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Inspectoratul de Stat al Muncii, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii, persoană terță Dumitru Stoicev cu privire la declararea ilegalității răspunsului și anularea actului administrativ, împotriva deciziei din 21 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă:

La 10 ianuarie 2019 Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii cu privire la declararea ilegalității răspunsului și anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii a indicat că, la 11 decembrie 2018 a primit de la Inspectoratul de Stat al Muncii răspunsul la cererea prealabilă nr. 868-i cu privire la anularea procesului-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018, pe care îl consideră superficial, nefondat și ilegal.

A susținut că are îndoieli că Inspectoratul de Stat al Muncii a examinat cu adevărat materiale, ce ar fi stat la baza efectuării controlului privind respectarea legislației muncii de către administrația Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău.

A declarat că argumentele și cererea sa prealabilă nr. 686, nu au fost examinate, deci Inspectoratul de Stat al Muncii a manifestat o abordare unilaterală.

În procesul-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018, la capitolul ce vizează încălcările depistate, a fost copiat textul din plângerea lui Dumitru Stoicev și expus cu titlu de încălcare, nefiind menționat ce anume subînțelege Inspectoratul de Stat al Muncii prin afirmația precum că nu i s-a propus lui Dumitru Stoicev, prin transfer, funcția vacantă analogică funcției deținute, și anume de șef al Secției administrarea fondului public de locațiune, ceea ce ar contraveni art. 63 alin. (4) din Codul muncii.

A menționat că a primit tardiv răspunsul la cererea prealabilă, în care a invocat argumente pertinente asupra ilegalității prescripției și a actului de control, însă care nu au fost luate în considerație de către organul de control, acesta axându-se doar asupra erorii comise în cererea prealabilă, prin prisma aplicării eronate a prevederilor Legii nr. 131 din 08 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în raport cu relațiile de muncă cu administrația publică locală.

Nu este probată opinia Inspectoratului de Stat al Muncii precum că prevederile Legii nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător se răsfrâng doar asupra unităților ce cad sub incidența Legii nr. 845 din 03 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi.

Inspectoratul de Stat al Muncii, în loc să examineze cererea prealabilă și să anuleze procesul-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018, sau să dispună efectuarea unui control repetat, a dat un răspuns incert și nu a definit concret neregulile asupra cărora s-a expus.

În cererea prealabilă au fost sesizate încălcări ale Legii nr. 140 din 10 mai 2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, ale Codului muncii și ale Legii nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, dar acestea, din motive neclare, nu au fost examinate.

Reclamanta a mai indicat asupra absenței din partea organului de control a examinării juste și obiective a cererii prelabile, precum și a tuturor circumstanțelor cauzei.

A evidențiat că, actul de control nu a fost semnat de către angajator și de reprezentantul sindicatului, ceea ce este contrar prevederilor art. 11³ al. (3) din Legea nr. 140 din 10 mai 2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, însă faptul refuzului semnării procesului-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018 nu a fost menționat de inspector în acest act.

Potrivit pct. 1 din procesul-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018, s-a constatat că la 24 iulie 2018, Consiliul mun. Chișinău a aprobat decizia nr. 1/4 din 7 februarie 2018 „Cu privire la reorganizarea prin fuziune (absorbție) a unor direcții ale Consiliului municipal Chișinău” și decizia nr. 5/13 din 24 iulie 2018 „Cu privire la aprobarea regulamentului, organigramei și statutului de personal ale Direcției generale locativ-comunale și amenajare”.

Prin același act de control, s-a mai reținut că prin ordinul nr. 141-c din 3 septembrie 2018 „Cu privire la preavizarea angajaților Direcției generale locativ-comunale și amenajare și Direcției socio-ecologice despre reorganizarea DSE prin fuziune cu DGLCA”, Dumitru Stoicev a fost preavizat că funcția deținută de șef al Secției serviciul locațiune a fondului locativ municipal nu se regăsește în statele de personal ale reclamantei, însă nu i-a fost propusă, prin transfer, funcția vacantă analogică funcției deținute, și anume de șef al Secției administrarea fondului public de locațiune, ceea ce contravine art. 63 alin. (4) din Codul muncii.

Astfel, reclamanta a relevat că în baza procesului-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018, în temeiul art. 8 alin. (1) din Legea nr. 140 din 10 mai 2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, s-a dispus lichidarea încălcărilor menționate în termen de 15 zile.

Ulterior, prin dispoziția Inspectoratului de Stat al Muncii nr. 17 din 16 octombrie 2018, s-a dispus modificarea sintagmei „art. 63 alin. (4) din Codul

muncii” la pct. 1 din procesul-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018 în „art. 63 alin. (4) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”.

Reclamanta a indicat că de fapt, potrivit pct. 2 din ordinul nr. 141-c din 3 septembrie 2018 „Cu privire la preavizarea angajaților Direcției generale locativ-comunale și amenajare și Direcției socio-ecologice despre reorganizarea DSE prin fuziune cu DGLCA”, lui Dumitru Stoicev i s-a propus, în temeiul art. 63 alin. (4) din Legea nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, transferul în funcția de specialist superior în cadrul Secției controlul activității administratorilor blocurilor de locuințe, această circumstanță nefiind în general menționată în procesul-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018.

Dumitru Stoicev a acceptat reducerea cu 2 ore zilnic a programului de muncă, pe perioada de până la data expirării termenului de preavizare de 30 de zile calendaristice.

Funcția de șef al Secției administrarea fondului public de locuințe nu este și nici nu poate fi corespunzătoare cu funcția de șef al Serviciului locațiune a fondului locativ municipal.

A relatat că, în conformitate cu Legea nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, anexa 1 și anexa 3, șeful Secției deține cu 2 grade de salarizare mai mult ca șeful de serviciu, ceea ce presupune o eventuală promovare, iar promovarea este doar la discreția administrației entității, cu respectarea prevederilor art. 45 alin. (1), (2), (4) și (4¹) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, cu acordul funcționarului public, luându-se în considerație mai mulți factori.

Potrivit normelor ce sunt obligatorii tuturor instituțiilor publice, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1001 din 26 decembrie 2011, secția trebuie obligatoriu să fie constituită din cel puțin 4 unități de personal, pe când serviciul se constituie din cel puțin o unitate de personal, cel mult 3 unități.

În acest mod, a considerat că oferirea fără concurs a funcției publice la care pretinde Dumitru Stoicev, ar fi o încălcare a prevederilor legislației în vigoare.

În procesul-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018 eronat este folosit termenul „analogic”, deoarece art. 63 alin. (4) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public operează cu termenul „corespunzătoare”.

Cu referire la procedura emiterii procesului-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018, reclamanta a evidențiat că era în drept să verifice delegația de control, mandatul de control, să fie informată referitor la drepturile și obligațiile sale, să conteste acțiunile controlorului, să prezinte dovezi și explicații în favoarea sa, dar drepturile sale au fost îngădite de persoana delegată de a efectua controlul, dat fiind faptul că nu s-au cerut explicații asupra cazului și nu s-au luat în considerație argumentele și probele aduse de reclamantă, care nu a obținut niciun argument juridic sau informație utilă de la Inspectoratul de Stat al Muncii.

Procesul-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018 nu conține nicio dovadă, act sau probă despre faptul că lui Dumitru Stoicev i-

au fost limitate drepturile, sau vreun refuz, precum eronat a fost constatat în actul de control.

În ansamblu a considerat că, conținutul procesului-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018 nu corespunde prevederilor Legii nr. 131 din 08 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și Legii nr. 140 din 10 mai 2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii.

Astfel, reclamanta a precizat că în procesul-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018 este greșit indicată adresa reclamantei și secția la care pretinde a fi transferat angajatul Dumitru Stoicev.

A invocat că, în procesul-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018 nu sunt indicate persoanele în prezența cărora a fost efectuat controlul.

Însă, a fost obligată să-l transfere pe Dumitru Stoicev într-o funcție inexistentă în organigrama sa, deoarece Secția fondului public de locațiune nici nu există.

Inspectorul din cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii nu a solicitat explicații, nu i-a explicat drepturile, nu a informat-o despre data-limită a contestării actului de control și procedura de contestare, nu a apreciat obiectiv și echidistant toate aspectele ce țin de efectuarea controlului, nu a anexat la procesul-verbal de control orice documente sau copii ale acestora și explicații în scris ale persoanei supuse controlului și/sau ale angajaților acesteia.

Prin acțiunile organului de control, au fost încălcate principiile fundamentale ale controlului din Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

A solicitat Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău declararea ilegalității răspunsului Inspectoratului de Stat al Muncii nr. 1482 din 3 decembrie 2018; anularea procesului-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018 întocmit de Inspectoratul de Stat al Muncii și a solicitat repunerea în termenul de depunere a cererii de chemare în judecată.

Prin încheierea din 12 februarie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost atras în proces în calitate de persoană terță Dumitru Stoicev.

Prin hotărârea din 10 iunie 2019 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, a fost repusă Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău în termenul de depunere a cererii de chemare în judecată, a fost admisă parțial acțiunea și a fost anulat procesul-verbal de control seria IM nr. C-2018-PV-642 din 12 octombrie 2018 întocmit de Inspectoratul de Stat al Muncii. În rest, pretențiile au fost respinse ca neîntemeiate.

Prin decizia din 13 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, a fost admis apelul declarat de Inspectoratul de Stat al Muncii, casată hotărârea din 10 iunie 2019 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani și a fost emisă o nouă decizie prin care a fost respinsă cererea depusă de Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău cu privire la repunerea în termen și a fost respinsă ca fiind tardivă acțiunea depusă de Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău.

Prin decizia din 3 iunie 2020 a Curții Supreme de Justiție a fost admis recursul declarat de Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun.

Chișinău, a fost casată decizia din 13 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău cu restituirea cauzei spre rejudecare Curții de Apel Chișinău.

Prin decizia din 21 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul declarat de Inspectoratul de Stat al Muncii.

La 11 decembrie 2020, Inspectoratul de Stat al Muncii a declarat recurs împotriva deciziei din 21 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

În motivarea cererii de recurs a indicat că, decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe sunt arbitrare, ilegale, neîntemeiate și lipsite de probațiune în partea ce ține de pretinsa ilegalitate a actelor administrative contestate.

A relatat că decizia instanței de apel nu prezumă caracterul legal al unui proces echitabil și public, garantat de art. 6 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, nu prezumă examinarea multilaterală, obiectivă, nefiind elucidate pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea justă a pricinii și nu prezumă respectarea întocmai a normelor dreptului procedural.

A solicitat Inspectoratul de Stat al Muncii admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii ca fiind neîntemeiată.

În conformitate cu art. 244 alin.(1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) Cod administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că recursul depus de Inspectoratul de Stat al Muncii la data de 11 decembrie 2020, este în termen. Or, decizia Curții de Apel Chișinău din a fost notificată recurentului la data de 4 decembrie 2020, fapt confirmat prin avizul de recepție nr.DS8000583603AS (vol.II, f.d.28).

La 22 decembrie 2020, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimatului copia cererii de recurs cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței.

La 20 ianuarie 2021, Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău a depus referință prin care a solicitat de a respinge ca fiind inadmisibil recursul de pus de Inspectoratul de Stat al Muncii.

Examinând admisibilitatea recursului depus de Inspectoratul de Stat al Muncii, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată inadmisibilitatea acestuia, din motivele ce succed.

În temeiul art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 din Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin.(2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Inspectoratul de Stat al Muncii.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Inspectoratul de Stat al Muncii, se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,

Judecătorul

Svetlana Filincova

Judecătorii

Dumitru Mardari

Nicolae Craiu