

Dosarul nr. 3ra-656/22
2-20100285-01-3ra-28062022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud: O.Melniciuc)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: Gh.Mîra, A.Bostan, Gr.Dașchevici)

Î N C H E I E R E

27 iulie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Iurie Bejenaru
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului depus de Alexandru Catanoi,
în cauza de contencios administrativ, la acțiunea depusă de Alexandru Catanoi
împotriva Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă privind anularea
actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului
administrativ individual favorabil, de înregistrare a statutului de șomer,
împotriva deciziei din 5 aprilie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost
admis apelul depus de Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, a fost
casată hotărârea din 19 august 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și a fost
pronunțată o decizie nouă, de respingere a acțiunii,

c o n s t a t ă:

La data de 17 august 2020 Alexandru Catanoi a depus acțiune în ordinea
contenciosului administrativ împotriva Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței
de Muncă privind anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea
emiterii actului administrativ individual favorabil, de înregistrare a statutului de
șomer.

În motivarea acestei acțiuni, Alexandru Catanoi a indicat că la data de 3 iunie
2020 a depus în adresa Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă cerere
privind înregistrarea statutului de șomer, iar la 13 iunie 2020 a recepționat refuzul
de înregistrare a statutului de șomer, pe motiv că solicitantul are calitatea de asociat
sau administrator.

În opinia sa, răspunsul pârâtului este ilegal și pasibil de răspundere civilă
privind cauzarea prejudiciului material și moral. Or, actul administrativ, în forma
răspunsului de refuz a înregistrării statutului de șomer, nu conține prevederi legale
de restricții privind statutul de șomer când solicitantul are calitatea de asociat sau
administrator.

Totodată, a fost menționat că în actul administrativ de refuz s-a făcut trimitere la circulara Ministerului Sănătății Muncii și Protecției Sociale nr. 10/827 din 8 februarie 2019, care interzice înregistrarea unor categorii de activități practicate de cetățeni cu statut de șomer.

Potrivit reclamantului această circulară, care este unica motivație și trimitere cu privire la anumite prevederi care interzic înregistrarea statutului de șomer a unor categorii de activități practicate de cetățeni, este una în afara prevederilor legale, nu constituie nici o formă de act normativ din categoria actelor Guvernului sau Legilor Parlamentului, nu întrunește condițiile obligatorii de proiect de lege sau proiect de act normativ, iar conform Legii cu privire la autoritățile publice centrale de specialitate în coroborare cu art. 102 alin. (4) din Constituție, atrage neexistența ei ca act normativ.

Reclamantul a subliniat că scopul Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă este realizarea și executarea drepturilor și libertăților fundamentale prevăzute la art. 43 din Constituție în coroborare cu prevederile Tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte și care se reglementează în art. art. 7, 71, 58 alin (3) din Codul muncii.

Pe când, prin actul administrativ de refuz a înregistrării statutului de șomer, Agenția pârâtă a promovat munca forțată și nedeclarată. Or, faptul că o persoană are calitatea de asociat, nu presupune încadrarea ei în câmpul muncii, nu presupune venituri financiare sau salariale și alocarea contribuțiilor la fondul de asigurări sociale sau impozitelor la bugetul național, în lipsa unor venituri, în lipsa unui contract individual de muncă sau contract de prestări servicii sau în lipsa unui ordin de angajare, care presupune venituri salariale sau alte venituri care permit protecția socială a persoanei, în cazul când lipsesc contribuțiile la fondul de asigurări sociale și impozite bugetare, iar, ca urmare persoana este lipsită de garanțiile Constituționale cu privire la dreptul la muncă și protecția socială a persoanei, prevăzute de art. 43 din Constituție.

De asemenea, reclamantul a precizat că, deși Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă dispune de toate pârghiile necesare de verificare a sistemelor informaționale naționale cu privire la cotizații, contribuții și impozite, prin refuzul înregistrării statutului de șomer pe motiv formal precum că persoana are calitatea de asociat, în lipsa unui contract de muncă sau în lipsa unui venit constant, a încălcat Convențiile internaționale a Organizației internaționale de muncă precum: Convenția nr. 29/1930 privind munca forțată, Convenția nr. 95/1949 privind protecția salariului, Convenția nr. 111/1958 privind discriminarea în domeniul ocupării forței de muncă și exercitării profesiei.

La fel, a fost invocat că Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă prin actul administrativ de refuz a înregistrării statutului de șomer a încălcat jurisprudența CEDO cu privire la dreptul la muncă, prin cazuri de referință examinate de înalta Curte: articolul 15 - libertatea de alegere a ocupației și dreptul de muncă (hotărârea din 14.05.1974, în cauza 4/73, Nold, Rec. 1974, p. 491, punctele 12-14, hotărârea din 13.12.1979, în cauza 44/79, Hauer, Rec. 1979 p. 3727, hotărârea din 08.10.1986, în cauza 234/85, Kelter, Rec. 1986, p. 2897, punctul 8).

Din aceste considerente, Alexandru Catanoi a depus prezenta acțiune în obligare solicitând anularea actului administrativ cu privire la refuzul de înregistrare a statutului de șomer; obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, de înregistrare a statutului de șomer conform cererii din 3 iunie 2020; achitarea indemnizației de șomaj și a restanțelor din data 3 iunie 2020; repararea prejudiciului material în mărimea unui salariu mediu pe republică, ca urmare a încălcării dreptului la muncă și lipsirea de dreptul de a fi încadrat în câmpul muncii, cu drept de salariu pe perioada în care nu a avut posibilitatea sa beneficieze de serviciile Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, în vederea punerii la dispoziție a unor oferte de muncă care puteau fi soldate cu angajare și achitare a salariului; repararea prejudiciului moral în mărime de 20 000 lei, ca urmare a promovării muncii forțate, muncii nedeclarate, încălcarea Constituției cu privire la dreptul la muncă și protecție socială.

Prin încheierea din 15 ianuarie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, menținută prin decizia din 8 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, au fost declarate inadmisibile pretențiile din acțiunea de contencios administrativ depusă de Alexandru Catanoi privind achitarea indemnizației de șomaj și a restanțelor din data 3 iunie 2020; repararea prejudiciului material în mărimea unui salariu mediu pe republică, ca urmare a încălcării dreptului la muncă și lipsirea de dreptul de a fi încadrat în câmpul muncii, cu drept de salariu pe perioada în care nu a avut posibilitatea să beneficieze de serviciile Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă în vederea punerii la dispoziție a unor oferte de muncă care puteau fi soldate cu angajare și achitarea salariului; repararea prejudiciului moral în suma de 20 000 lei.

Prin hotărârea din 19 august 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea în contencios administrativ depusă de Alexandru Catanoi a fost admisă, fiind declarat ca neîntemeiat refuzul de înregistrare a statutului de șomer a lui Alexandru Catanoi, conform cererii din 3 iunie 2020, expus în răspunsul nr. 524 din 3 iunie 2020 a Direcției generale ocuparea forței de muncă municipiul Chișinău a Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă. A fost obligată Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă de a emite actul administrativ individual favorabil privind admiterea cererii lui Alexandru Catanoi din 3 iunie 2020 privind înregistrarea cu statutul de șomer.

Nefiind de acord cu hotărârea instanței de fond, la data de 15 septembrie 2021, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă a depus apel, care ulterior la data de 7 decembrie 2021 a fost completat cu motivare, solicitând admiterea apelului, casarea actului judecătoresc contestat și emiterea unei decizii noi, de respingere a acțiunii.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani a pronunțat dispozitivul hotărârii contestate la data de 19 august 2021 (f.d.133), iar hotărârea motivată a fost notificată apelantei Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă în data de 15 noiembrie 2021 (f.d.153). Astfel, depunerea apelului nemotivat în data de 15 septembrie 2021 (f.d.136) cât și motivarea acestuia prezentată la data de 7 decembrie 2021 (f.d.157) sunt în termen.

Prin decizia din 5 aprilie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost admis apelul depus de Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, a fost casată hotărârea din 19 august 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani și a fost pronunțată o hotărâre nouă, de respingere a acțiunii depusă de Alexandru Catanoi.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a constatat că la data depunerii cererii privind înregistrarea cu statut de șomer – 3 iunie 2020, Alexandru Catanoi figura la Agenția Servicii Publice în calitate de asociat și administrator al SRL „Darosa-Grup”, motiv pentru care s-a constatat neîntreținerea cumulativă a condițiilor stipulate în art. 20 alin.(1) din Legea nr. 105/2018.

Curtea de Apel Chișinău a apreciat ca fiind greșită argumentarea instanței de fond că, în speță, sunt aplicabile prevederile pct. 3/1 din Hotărârea Guvernului nr. 1276/2018, modificare introdusă prin Hotărârea Guvernului nr. 78 din 26.05.2021, publicată în MO la 18.06.2021.

Or, în conformitate cu prevederile art. 73 alin. (3) din Legea nr. 100/2017, actul normativ produce efecte doar cît este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv.

La rândul său, art. 73 alin. (4) din Legea citată, reglementează derogările de la alin. (3), indicând că: 4) au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blînde.

Cu toate acestea, instanța de fond nu a ținut cont de faptul că, în speță, nu a fost vorba de careva sancțiuni, prin urmare aplicarea retroactivă a Legii a fost considerată ca inadmisibilă. Or, instanța de judecată efectuând controlul judecătoresc asupra actului administrativ individual, urma să verifice legalitatea acțiunilor autorității publice emitente la adoptarea actului contestat, adică, dacă a fost dată apreciere corectă stării de fapt și dacă au fost aplicate corect normele materiale în vigoare la data emiterii actului contestat, dar nu a fost în drept să efectueze controlul asupra actului contestat prin prisma normelor legale care au intrat în vigoare ulterior emiterii actului contestat.

În contextul enunțat, nu a fost reținută ca probă nici înscrisul prezentat de Alexandru Catanoi în cadrul ședinței din 5 aprilie 2022, deoarece Extrasul din Registrul de stat al persoanelor juridice nr. 18272, a fost datat cu data de 24 septembrie 2021, în timp ce actul administrativ individual defavorabil contestat a fost emis la data de 3 iunie 2020.

Respectiv, extrasul prezentat nu a avut forță juridică de a răsturna concluzia instanței de judecată despre legalitatea actului administrativ contestat.

Ținând cont de faptul că, în urma efectuării controlului judecătoresc asupra refuzului Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă din 3 iunie 2020 de înregistrare a statutului de șomer în privința lui Alexandru Catanoi, s-a constatat legalitatea acestuia, fiind respinsă pretenția reclamantului de anulare a actului administrativ individual defavorabil contestat, subsecvent a fost respinsă și pretenția reclamantului din acțiune privind obligarea înregistrării statutului de șomer conform cererii din 3 iunie 2020. Or, pretențiile respective sunt indisolubil legate una de alta.

La data de 12 mai 2022, Alexandru Catanoi a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 5 aprilie 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la data de 19 iulie 2022 a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea actului

judecătoresc ce constituie obiectul prezentului recurs cu menținerea hotărârii instanței de fond.

În motivarea recursului, recurentul a invocat dezacordul cu actul judecătoresc contestat, considerându-l neîntemeiat prin faptul că au fost aplicate eronat normele de drept material, precum și nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

În acest context, Alexandru Catanoi a invocat că Curtea de Apel Chișinău neîntemeiat nu a luat în considerare înscrisul prezentat în cadrul ședinței de judecată din 5 aprilie 2022 – Extrasul din Registrul de stat al persoanelor juridice nr. 18272 din care rezultă că SRL „Darosa-Grup”, administrator al căreia este, se află în stare pasivă, or, acest înscris denotă că dânsul întrunește condițiile stipulate de lege întru înregistrarea statutului de șomer.

La data de 5 iulie 2022 și la data de 19 iulie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă copia recursului și a motivării acestuia depus de Alexandru Catanoi împotriva deciziei din 5 aprilie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței, însă deși intimata a recepționat corespondența la data de 12 iulie 2022 (f.d.205) și, respectiv la data de 21 iulie 2022, până la data examinării admisibilității recursului, nu a făcut uz de dreptul său și nu a depus referință.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) din Codul 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) din Codul 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată în data de 5 aprilie 2022 (f.d.187), dispozitivul fiind notificat recurentului Alexandru Catanoi în data de 12 aprilie 2022 (f.d.199), iar copia deciziei motivate a fost notificată recurentului în data de 20 iunie 2022 (f.d.200).

Astfel, depunerea recursului nemotivat la data de 12 mai 2022 (f.d.201), cât și motivarea acestuia prezentată la data de 19 iulie 2022 (f.d.206) sunt în termen.

Examinând admisibilitatea recursului depus de Alexandru Catanoi, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu 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 același cod, 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 temeiuiri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

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 decizia instanței de apel contestată 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 Alexandru Catanoi.

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 dispune:

Recursul depus de Alexandru Catanoi se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Nina Vascan