

Dosarul nr. 3ra-581/22
2-20019582-01-3ra-01062022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. Gr. Cazacu)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

Î N C H E I E R E

10 august 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Iurie Bejenaru
Nina Vascan
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
Întreprinderea Federală Unitară de Stat „Agenția Internațională de Informații „Rossiya
Segodnya” împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii, persoană terță Daria
Zimbelskaia cu privire la anularea actului administrativ individual,
împotriva deciziei din 2 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

constată:

La 11 februarie 2020, Întreprinderea Federală Unitară de Stat „Agenția
Internațională de Informații „Rossiya Segodnya” a depus cerere de chemare în judecată
împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii, persoană terță Daria Zimbelskaia cu privire
la anularea actului administrativ individual.

În motivarea acțiunii reclamanta a relatat că, la 3 octombrie 2019, Daria Zimbelskaia
s-a adresat la Inspectoratul de Stat al Muncii cu cerere de constatare a legalității duratei
contractului individual de muncă din 1 decembrie 2016 și acordurile adiționale de
modificare la acest contract, nr. 1 din 1 decembrie 2016, nr. 2 din 27 noiembrie 2017,
nr. 3 din 30 noiembrie 2018 și nr. 4 din 28 decembrie 2018, încheiate între aceasta și
Întreprinderea Federală Unitară de Stat „Agenția Internațională de Informații „Rossiya
Segodnya”.

A indicat că Inspectoratul de Stat al Muncii a examinat adresarea Dariai Zimbelskaia
fără a informa reclamanta despre verificarea legalității contractului de muncă, iar la 21
octombrie 2019, a emis un act administrativ individual în favoarea persoanei terțe, prin
care a constatat că, în temeiul art. 54 alin. (5) din Codul muncii, contractul individual de
muncă și acordurile suplimentare sunt ilegale și durata contractului individual de muncă
este pe perioadă determinată.

Întreprinderea Federală Unitară de Stat „Agenția Internațională de Informații „Rossiya Segodnya” a specificat că, a aflat despre existența și conținutul actului de constatare doar la 29 noiembrie 2019, atunci când persoana terță, salariată a reclamantei la acea dată, a solicitat anularea avizului de încetare a contractului de muncă în legătură cu expirarea termenului și i-a prezentat o copie a actului de constatare în acest sens.

În opinia reclamantei, Inspectoratul de Stat al Muncii urma să atragă Întreprinderea Federală Unitară de Stat „Agenția Internațională de Informații „Rossiya Segodnya” în procedura administrativă, pentru a-și exercita dreptul la apărare, deoarece actul contestat este un act administrativ defavorabil, care afectează nemijlocit drepturile angajatorului din contractul individual de muncă, ceea ce nu a fost realizat. Or, dacă reclamanta ar fi fost audiată în cadrul procedurii administrative, cu privire la circumstanțele importante ce țin de calitatea de organizație culturală a angajatorului și specificul muncii salariatei, precum și existența motivelor obiective care au justificat limitarea în timp a raporturilor de muncă, actul de constatare ar fi avut un conținut diametral opus celui prezentat.

Drept urmare, la 24 decembrie 2019, Întreprinderea Federală Unitară de Stat „Agenția Internațională de Informații „Rossiya Segodnya” a depus cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea actului de constatare din 21 octombrie 2019, în conținutul căreia a indicat argumentele de fapt și de drept, ce confirmau ilegalitatea actului contestat.

La 13 ianuarie 2020, Întreprinderea Federală Unitară de Stat „Agenția Internațională de Informații „Rossiya Segodnya” a primit, prin intermediul oficiului poștal, răspunsul nr. 1874 din 11 ianuarie 2020, prin care Inspectoratul de Stat al Muncii a respins cererea prealabilă, invocând că reclamanta nu a fost supusă controlului de stat asupra respectării actelor legislative și altor acte normative în domeniul raporturilor de muncă, iar faptele expuse în adresare sunt neîntemeiate.

Prin acest răspuns, pârâta a confirmat expres că, nu a efectuat un control de stat, atunci când a verificat respectarea legislației muncii de către reclamantă și a emis actul de constatare, precum că contractul de muncă este ilegal.

A indicat că Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii nr. 140 din 10 mai 2001 prevede expres că inspectorul de muncă este obligat să verifice respectarea legislației muncii doar în condițiile unui control de stat, cu respectarea procedurii legale, în cadrul căreia subiectul supus verificării are dreptul la apărare, precum și la un exemplar al procesului-verbal în care sunt consemnate toate încălcările constatate.

Astfel, chiar și în cazul în care Inspectoratul de Stat al Muncii nu a efectuat un control de stat la emiterea actului de constatare, autoritatea era obligată să acorde reclamantei dreptul la apărare reglementat de Codul administrativ la emiterea unui act defavorabil.

Totodată, acest act de constatare, emis ilegal de pârât, este pus la baza unei acțiuni civile înaintate de către persoana terță împotriva reclamantei pe rolul Judecătoriei Chișinău, sediul Centru cu privire la ilegalitatea duratei controlului de muncă.

Prin urmare, a susținut că reclamantei i s-a impus executarea silită a unui act administrativ defavorabil emis cu încălcarea dreptului său la apărare, iar cererea prealabilă de anulare a actului de constatare a fost respinsă de către pârât, pe motivul neîntemeiat, că nu a fost efectuat un control de stat în privința reclamantei.

Reclamanta a opinat că actul de constatare, întocmit de Inspectoratul de Stat al Muncii, este un act administrativ individual defavorabil, iar efectele juridice ale acestuia care se referă la durata contractului de muncă se răsfrâng și asupra reclamantei, astfel că acesta poate fi contestat în instanță și anulat, ca fiind ilegal. Or, activitatea angajatorului și munca salariatei în cazul dat, cad sub incidența articolului 55 alin. (1) lit. l) din Codul muncii, care constituie temeiul legal pentru stabilirea unei durate determinate a contractului individual de muncă din 1 decembrie 2016.

A explicat că motivele pentru care aceste raporturi de muncă nu pot fi stabilite pentru o durată permanentă au fost indicate în acordul adițional nr. 1 din 1 decembrie 2016, fiind aduse la cunoștință, acceptate deplin și fără rezerve de către salariată. Astfel, durata de 1 an a acestor raporturi de muncă este condiționată de finanțarea activității Rossiya Segodnya din bugetul de stat al Federației Ruse și depinde de limitele mijloacelor bănești care sunt alocate anual angajatorului de către autoritățile competente ale Federației Ruse și, prin urmare, angajatorul nu-și poate planifica cheltuieli și activitatea pentru o perioadă mai mare de un an.

În consecință, s-a remarcat că Rossiya Segodnya a fost în imposibilitate obiectivă de a o angaja pe Daria Zimbelskaia pentru o perioadă nedeterminată, durata angajării fiind în corespundere cu durata unui exercițiu bugetar în Federația Rusă și este în afara controlului, voinței sau deciziilor reclamantei.

Întreprinderea Federală Unitară de Stat „Agenția Internațională de Informații „Rossiya Segodnya” a solicitat constatarea nulității actului de constatare nr. 1408 din 21 octombrie 2019 al Inspectoratului de Stat al Muncii.

Prin hotărârea din 21 septembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, s-a admis acțiunea depusă de Întreprinderea Federală Unitară de Stat „Agenția Internațională de Informații „Rossiya Segodnya”. S-a constatat nulitatea actului nr. 1408 din 21 octombrie 2019 al Inspectoratului de Stat al Muncii.

La 27 septembrie 2021, Inspectoratul de Stat al Muncii a depus apel, care ulterior, la 12 ianuarie 2022, a fost completat cu motivare împotriva hotărârii din 21 septembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând casarea integrală a hotărârii instanței de fond, cu emiterea unei noi hotărâri prin care să fie respinsă integral cererea de chemare în judecată (vol. II, f. d. 32-33, 50 –54).

Prin decizia din 2 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul depus de Inspectoratul de Stat al Muncii și s-a menținut hotărârea din 21 septembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani (vol. II, f. d. 102, 103 –116).

Fiind investită cu judecarea apelului, instanța de apel a notat că actul contestat este un act administrativ individual defavorabil reclamantei, fiind emis în rezultatul examinării unei petiții, or, în actul contestat se materializează constatările autorității publice apelante, făcute în rezultatul examinării petiției depuse de Daria Zimbelskaia.

Curtea de Apel Chișinău a subliniat că, prin actul din 21 octombrie 2019, s-au făcut concluzii care sunt de natură să afecteze drepturile și libertățile Întreprinderii Federale Unitare de Stat „Agenția Internațională de Informații „Rossiya Segodnya”, situație ce denotă în mod cert, că actul respectiv este un act administrativ individual defavorabil reclamantei-intimate. Deci, reclamanta a ales în mod just metoda de apărare a drepturilor sale prin intentarea unui proces în instanța de contencios administrativ.

Instanța de apel a conchis asupra temeiniciei soluției fondului de anulare a actului nr. 1408 din 21 octombrie 2019, așa cum, actul administrativ individual contestat de întreprinderea reclamantă a fost adoptat în lipsa inițierii unei proceduri administrative și cercetării din oficiu a faptelor, cu încălcarea dreptului discreționar, cu încălcarea dreptului reclamantei-intimate de a fi audiată, precum și în lipsa motivării suficiente și convingătoare.

La 29 martie 2022, Inspectoratul de Stat al Muncii a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 2 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, care ulterior, la 23 mai 2022, a fost completat cu motivare, solicitând casarea actului judecătoresc, cu emiterea unei decizii de respingere a cererii de chemare în judecată.

În argumentarea cererii de recurs, cu reiterarea motivelor de fapt și de drept recurentul a invocat că nu este de acord cu actele judecătorești contestate, deoarece instanțele ierarhic inferioare la adoptarea acestora nu au constatat și elucidat pe deplin circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei, au aplicat eronat normele de drept material și procedural.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanță 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 la 2 martie 2022, însă date privind notificarea dispozitivului acesteia lipsesc. Decizia motivată din 2 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată Inspectoratului de Stat al Muncii la 13 mai 2022, fapt confirmat prin avizul poștal (vol. II, f.d. 120).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurentul s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 13 iunie 2022, prin intermediul oficiului poștal, în adresa intimaților a fost expediată copia recursului depus de Inspectoratul de Stat al Muncii, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Prin referința din 8 august 2022, Întreprinderea Federală Unitară de Stat „Agenția Internațională de Informații „Rossiya Segodnya” a menționat că decizia din 2 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău este întemeiată și legală, prin care instanța de apel a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele cauzei, fiind aplicate corect normele de drept material și procedural, solicitând respingerea recursului, ca fiind inadmisibil

Până la examinarea admisibilității cererii de recurs, Daria Zimbelskaia nu și-a valorificat drepturile sale procedurale și nu a depus referință.

Examinând admisibilitatea recursului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi declarat inadmisibil din următoarele motive.

Prin prisma 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, în acord cu alin. (2) din art. 246 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.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudential, 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, instanța de recurs reține că din 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, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept. Instanța de recurs reține 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 context, 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 în 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; trebuie 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 în 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 prevederile art. art. 230, 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

Iurie Bejenaru

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu