

Dosarul nr. 3ra-308/23
2-21040217-01-3ra-17032023

prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – V. Chisilița
instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – G. Mîra, G. Dașchevici, A. Bostan

ÎNCHEIERE

24 ianuarie 2024

mun. Chișinău

CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

în componență:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Aliona Miron
Diana Stănilă
Ion Malanciuc

examinând admisibilitatea recursului depus de Alexei Dimitrov,
în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în
judecată depusă de Alexei Dimitrov împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii
cu privire la anularea actului administrativ individual și emiterii actului
administrativ individual favorabil,
împotriva deciziei din 22 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 17 martie 2021, Alexei Dimitrov a depus acțiunea în contencios
administrativ împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii, solicitând anularea
refuzului nr. 51 din 28 ianuarie 2021; anularea deciziei cu privire la cererea
prealabilă nr.135 din 19 februarie 2021; obligarea pârâtului Inspectoratul de Stat
al Muncii să emită actul real de eliberare a copiei autentificate a deciziei adoptate
pe marginea examinării sesizării din 21 decembrie 2020.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că la 18 ianuarie 2021 a depus la
Inspectoratul de Stat al Muncii o cerere, înregistrată cu nr. de intrare 51, prin care
a solicitat eliberarea copiei actului de dispoziție (a deciziei) adoptat urmare a
examinării sesizării din 21 decembrie 2020 cu privire la încălcarea de o persoană
fizică cunoscută a legislației muncii. Totodată, prin cererea din 18 ianuarie 2021
a solicitat și accesul la dosarul acumulat pe parcursul examinării sesizării.

Prin scrisoarea nr. 51 din 28 ianuarie 2020, semnată de directorul Igor Ciloci
s-a declarat că Inspectoratul de Stat al Muncii nu poate permite accesul la dosarul
acumulat și s-au făcut trimiteri la prevederile din art. 3, 5 a Legii nr. 133 din 08
iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal și art. 7 a Legii nr. 982
din 11 noiembrie 2000 privind accesul la informație, cu reținerea ideii că
prelucrarea datelor cu caracter personal se efectuează cu consimțământul
subiectului datelor cu caracter personal.

La 04 februarie 2021 a înaintat către Inspectoratul de Stat al Muncii o cerere
prealabilă de soluționare prejudiciară, explicând că nu se solicită accesul la datele
cu caracter personal a cet. Mutu Maria (pe care le deține deja, fiind indicate în

sesizarea contravențională), ci se cere eliberarea actului de dispoziție, menționând că, datele cu caracter personal pot fi înlăturate (depersonalizate) pentru a nu admite prejudicierea drepturilor terțului.

La 19 februarie 2021 a fost semnată scrisoarea prin care autoritatea publică a respins cererea prealabilă, fiind considerată neîntemeiată, fără însă a fi expuse argumente ale acestei poziții.

Invocând prevederile art.4 alin.(1) lit. c), art.3 din Legea nr.140 din 10 mai 2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, pct.6 lit.(j) al Hotărârii de Guvern nr.788 din 07 octombrie 2013 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului de Stat al Muncii, pct.30, pct.32, pct.34 al Hotărârii de Guvern nr.894 din 12 septembrie 2018 privind aprobarea Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, art.21 alin.(1), art.68, art.78 alin.(1), art.83 alin.(1), art.189 alin.(1), art.20, art.206 alin.(1) art.224 Cod administrativ și art.53 din Constituția Republicii Moldova, reclamantul a mai indicat că, în calitate de autor al sesizării a rămas neinformată cel puțin despre motivul respingerii acesteia, necunoscând nici măcar dacă a fost sau nu îndeplinită procedura de efectuare a controlului de stat asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative din domeniul muncii, securității și sănătății în muncă în acord cu art.113 din Legea nr. 140 din 10.05.2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii. Or, deținerea actului de dispoziție ar putea oferi răspuns la întrebarea respectivă. Astfel, prin refuzul de eliberare a actului de dispoziție, Inspectoratul de Stat al Muncii a încălcat dreptul stipulat în art. 34 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, care stabilește că autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

Totodată, a mai menționat că refuzând eliberarea actului de dispoziție, Inspectoratul de Stat al Muncii a condiționat imposibilitatea contestării soluției, ceea ce reprezintă și îngrădirea accesului la justiție.

Prin hotărârea din 03 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediu Râșcani, s-a respins acțiunea în contencios administrativ înaintată de Alexei Dimitrov împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii cu privire la anularea refuzului de furnizare a informației nr. 51 din 28 ianuarie 2021, a deciziei nr. 135 din 19 februarie 2021 cu privire la soluționarea cererii prealabile și obligarea emiterii actului administrativ favorabil de furnizare informației solicitată în cererea din 18 ianuarie 2021.

La 03 decembrie 2021, Alexei Dimitrov a declarat apel împotriva hotărârii primei instanțe

Prin decizia din 22 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a admis apelul declarat de Alexei Dimitrov. S-a casat hotărârea din 03 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediu Râșcani și s-a emis o decizie nouă prin care:

Acțiunea în contencios administrativ depusă de Alexei Dimitrov împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii cu privire la anularea actului administrativ individual de respingere a solicitării și emiterii actului administrativ individual favorabil, s-a declarat inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

În motivarea soluției, instanța de apel a conchis că prezenta cererea de chemare în judecată, nu poate face obiectul unei acțiuni de contencios administrativ, or, controlul legalității actului administrativ în procedura

contenciosului administrativ implică în primul rând un act administrativ și condiția ca acesta să fie emis în cadrul procedurii administrative a unei autorități publice, care acționează în regim de putere publică, iar prevederile codului administrativ nu se aplică raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional.

În consecință, a reținut că prezenta acțiune este sub imperiul reglementărilor codului contravențional și nu a contenciosului administrativ. Or, Inspectoratului de Stat al Muncii, în calitate sa de agent constatator a contravențiilor prevăzute de art. 55 din Codul contravențional, a fost sesizat în vederea atragerii la răspundere contravențională a cet. Mutu Maria, care în opinia lui Alexei Dimitrov aceasta ar fi prestat o muncă fără a avea încheiat un contract individual de munca în formă scrisă, motiv pentru care prezentul litigiu nu ține de competența instanței de contencios administrativ, la caz orice acțiuni/inacțiuni urmând a fi contestate în ordinea stabilită de codul contravențional, în procedura și instanța competentă conform reglementările acestuia.

În conformitate cu art. 2 alin. (3) lit. b) din Codul administrativ, prevederile prezentului cod nu se aplică raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional sau Codului penal. Iar, la caz, Alexei Dimitrov contestă acțiunile agentului constatator Inspectoratului de Stat al Muncii, în privința căroră legislația în vigoare prevede în acest sens căi de contestare distincte, care nu fac obiectul contenciosului administrative.

În această consecvență, instanța de apel a menționat că, controlul legalității actului administrativ în procedura contenciosului administrativ implică în primul rând prezența unui act administrativ și condiția ca acesta să fie emis în cadrul procedurii administrative a unei autorități publice, care acționează în regim de putere publică, iar prevederile codului administrativ nu se aplică raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional. Or, Codul administrativ al Republicii Moldova prevede ca o condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ - vătămarea prin activitatea administrativă a unui drept al său, adică al apelantului prin activitatea administrativă, însă, din materialele cauzei nu rezultă încălcarea a careva drept/uri prin activitatea administrativă desfășurată de către Inspectoratul de Stat al Muncii, deoarece atât solicitările adresate către autoritatea publică sesizată cu cererea lui Alexei Dimitrov cât și pretensele încălcări invocate – sunt incidentale Codului contravențional, fiind exceptate de la controlul legalității în ordinea contenciosului administrativ, motiv pentru care acțiunea în contencios administrativ depusă de Alexei Dimitrov împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii cu privire la anularea actului administrativ individual de respingere a solicitării și emiterii actului administrativ individual favorabil, este inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

La 1 decembrie 2022, Alexei Dimitrov a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 22 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la 20 martie 2023, a prezentat Curții Supreme de Justiție motivarea recursului, prin care a solicitat admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei, cu pronunțarea unei decizii prin care să fie admisă cererea de chemare în judecată.

În motivarea recursului, a invocat că atât decizia instanței de apel, cât și hotărârea primei instanțe rezultă din interpretarea eronată a normelor de drept

material și sunt bazate pe stabilirea incorectă și eronată a circumstanțelor de fapt ale speței.

În context, recurentul consideră că instanța de apel a dat apreciere greșită obiectului cauzei. Astfel, a dat o apreciere incorectă stării de fapt, or la o analiză atentă a cerințelor expuse în cererea de chemare în judecată se desprinde că acțiunea în contenciosul administrativ a fost depusă în vederea obligării autorității publice de a elibera un înscris (un document ce conține informații), și nicidecum nu în vederea contestării soluției emise pe marginea sesizării despre pretinsa faptă contravențională.

Deci, solicitările sale puteau și urmau a fi satisfăcute doar în situația aplicării Legii nr. 982 din 11 mai 2000 privind accesul la informație, deoarece Codul contravențional nu reglementează procedura obținerii de la agentul constatator a deciziilor emise în cazul în care autorul sesizării nu este victimă în cauza contravențională.

Astfel, recurentul a remarcat că Colegiul Curții de Apel Chișinău a acționat contrar art. 219 al. (1) din Codul administrativ.

La fel, consideră că decizia este contradictorie, deoarece instanța de apel a admis apelul dar în același timp a refuzat admiterea pretențiilor împotriva autorității publice. Precum și, a neglijat încălcarea ordinii de examinare a cererii prealabile.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a treia „Procedura contenciosului administrativ” din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiurile recursului.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Aceleași considerente de deduc și din interpretarea art. 195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă, către stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod.

Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171. Legea procedurală civilă care impune obligații noi anulează sau reduce drepturile procedurale ale participanților la proces, limitează exercitarea unor drepturi ori stabilește sancțiuni procedurale noi sau suplimentare nu are putere retroactivă.

În consecință, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, la examinarea admisibilității recursului, va aplica prevederile Codului administrativ în redacția în vigoare la data declarării recursului.

Examinând admisibilitatea recursului declarat de Alexei Dimitrov, în raport cu actele cauzei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată inadmisibilitatea acestuia, din următoarele motive.

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) 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.

Referitor la termenul de declarare a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că dispozitivul deciziei a fost pronunțat de către Curtea de Apel Chișinău la data de 22 noiembrie 2022.

La 01 decembrie 2023, Alexei Dimitrov a depus recurs nemotivat împotriva deciziei (f.d.89).

Copia deciziei motivate a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului la data de 20 februarie 2023, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la materialele cauzei (f.d.88).

Iar, motivarea recursului a fost depusă la 20 martie 2023 (f.d.90-94).

Astfel, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că la depunerea recursului împotriva deciziei din 21 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău – la 01 decembrie 2023 și prezentării motivării acestuia – la 20 martie 2023, Alexei Dimitrov a respectat termenele prevăzute la art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Alexei Dimitrov, în raport cu materialele cauzei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

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 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție 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 de judecată 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 09 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara recursul depus de Alexei Dimitrov ca inadmisibil.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Alexei Dimitrov, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Aliona Miron

judecătorii

Diana Stănilă

Ion Malanciuc