

DECIZIE nr. 98 din 3 martie 2015

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [art. 20 alin. \(2\) din Legea nr. 108/1999](#) pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii

EMITENT

• **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Publicat în **MONITORUL OFICIAL nr. 305 din 5 mai 2015**

Data intrării în vigoare 05-05-2015

Augustin Zegrean	- președinte
Valer Dorneanu	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Puskas Valentin Zoltan	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Andreea Costin	- magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Antonia Constantin.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor [art. 20 alin. \(2\) din Legea nr. 108/1999](#) pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii, excepție ridicată de Camera de Comerț, Industrie și Agricultură Timiș în Dosarul nr. 34.579/325/2013 al Judecătoriei Timișoara și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 939D/2014.

2. La apelul nominal se constată lipsa părților, față de care procedura de citare este legal îndeplinită.

3. Magistratul-asistent referă asupra faptului că, la dosarul cauzei, autoarea excepției de neconstituționalitate a depus concluzii scrise prin care solicită admiterea acesteia, iar partea Inspectoratul Teritorial de Muncă Timiș a depus note scrise prin care solicită respingerea excepției de neconstituționalitate și judecarea cauzei și în lipsă.

4. Cauza fiind în stare de judecată, președintele acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public, care apreciază că, în realitate, criticile reprezintă rezultatul unei lecturări trunchiate a normei legale care formează obiectul excepției de neconstituționalitate, fără a se observa dispozițiile art. 19 din același act normativ care prevede posibilitatea inspectorilor de muncă de a încheia anumite acte administrative cu caracter individual și pentru care norma legală criticată prevede calea de atac în fața instanțelor de contencios administrativ. În acest sens menționează prevederile cuprinse la lit. j), k) sau l) ale [art. 19 din Legea nr. 108/1999](#). Prin urmare, apreciază că instituirea unui regim juridic diferit în ipotezele prevăzute de [art. 20 alin. \(1\) și \(2\) din Legea nr. 108/1999](#) - pe de o parte, în ceea ce privește actele administrative emise de inspectorii de muncă, iar, pe de altă parte, referitor la procesele-verbale de sancționare contravențională - nu are semnificația unui tratament juridic discriminatoriu, ci este consecința naturii juridice diferite a actelor emise, cu posibilitatea atacării lor în fața instanțelor de contencios administrativ pe palierele de competență funcțională a acestora. Prin aceasta se asigură accesul la justiție în funcție de regimul juridic aplicabil actelor contestate. În ceea ce privește critica potrivit căreia căile diferite de contestare a actelor aceleiași autorități emitente ar putea conduce la soluții diferite din partea instanțelor judecătorești arată că o asemenea ipoteză, dacă ar apărea în practică, și-ar găsi soluționarea prin aplicarea măsurii suspendării legale facultative prevăzute la art. 413 alin. (1) din Codul de procedură civilă, preîntâmpinând astfel pronunțarea unor soluții contradictorii cu privire la același drept sau în legătură cu drepturi conexe. Pentru aceste motive, solicită respingerea excepției de neconstituționalitate, ca neîntemeiată.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

5. Prin Decizia nr. 202 din 20 mai 2014, pronunțată în Dosarul nr. 34.579/325/2013/a1, Tribunalul Timiș - Secția de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională pentru soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor [art. 20 alin. \(2\) din Legea nr. 108/1999](#) pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii, excepție ridicată de Camera de Comerț, Industrie și Agricultură Timiș într-o cauză având ca obiect soluționarea plângerii contravenționale formulate împotriva unui proces-verbal de contravenție și a unui proces-verbal de control încheiate de Inspectoratul de Muncă Timiș. Sesizarea Curții Constituționale a fost dispusă ca urmare a admiterii recursului formulat împotriva Încheierii din 21 martie 2014 prin care Judecătoria Timiș a respins ca inadmisibilă cererea de sesizare a Curții Constituționale.

6. În motivarea excepției de neconstituționalitate se susține, în esență, că procesul-verbal de control întocmit de inspectorii de muncă este un act pregătitor care prin el însuși nu produce efecte juridice, ci are doar rolul de a preceda procesul-verbal de constatare a contravenției care este un act administrativ de autoritate, împotriva căruia legiuitorul a reglementat procedura specială a plângerii. Astfel, arată că actele emise de aceeași autoritate de control instituie două căi diferite de contestare a acestora, ceea ce poate conduce în mod evident la soluții diferite din partea instanțelor judecătorești. Regimul juridic contravențional are la bază un proces-verbal de constatare și sancționare contravențională, care presupune, în mod corespunzător, rezolvarea aspectelor esențiale referitoare la constatarea

contravenției și aplicarea sancțiunii. Consideră că și actele de control trebuie să urmeze aceeași procedură ca și procesele-verbale de constatare și sancționare contravențională, deoarece pentru aceeași faptă se emit două procese-verbale diferite, în caz contrar s-ar ajunge în situația sancționării diferite și de două ori pentru aceeași faptă.

7. Tribunalul Timiș - Secția de contencios administrativ și fiscal apreciază că dispozițiile [art. 20 alin. \(2\) din Legea nr. 108/1999](#) se referă la competența instanțelor de a cenzura procesul-verbal de control, fără a încălca prin aceasta dispozițiile constituționale invocate în susținerea excepției de neconstituționalitate.

8. Potrivit prevederilor [art. 30 alin. \(1\) din Legea nr. 47/1992](#), actul de sesizare a fost comunicat președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate ridicate.

9. Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând actul de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, notele scrise depuse, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și [Legea nr. 47/1992](#), reține următoarele:

10. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, precum și ale [art. 1 alin. \(2\)](#), ale [art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992](#), să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

11. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile [art. 20 alin. \(2\) din Legea nr. 108/1999](#) pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 290 din 3 mai 2012, texte de lege care au următorul cuprins: "Contestațiile formulate împotriva actelor cu caracter administrativ încheiate de inspectorii de muncă sunt soluționate potrivit prevederilor [Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004](#), cu modificările și completările ulterioare".

12. În opinia autoarei excepției de neconstituționalitate dispozițiile legale criticate încalcă prevederile constituționale ale art. 16 privind egalitatea în drepturi, art. 21 privind accesul liber la justiție și art. 53 privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

13. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că Inspecția Muncii îndeplinește funcția de autoritate de stat prin care se asigură exercitarea controlului aplicării prevederilor legale în domeniile sale de competență [[art. 5 lit. a\) din Legea nr. 108/1999](#)], iar, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, inspectorii de muncă exercită atribuții de autoritate de stat [[art. 12 alin. \(2\) din Legea nr. 108/1999](#)]. În privința conceptului de "autoritate", Curtea a reținut prin [Decizia nr. 25 din 6 martie 1996](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 324 din 4 decembrie 1996, că acesta presupune ideea de putere sau de împuternicire de a da dispoziții și de a impune cuiva ascultare, aceea de organ de stat competent să ia măsuri și să emită dispoziții cu caracter obligatoriu și, în fine, aceea de reprezentant al unui organ de natura celui menționat. Prin [Decizia nr. 140 din 19 noiembrie 1996](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 324 din 4 decembrie 1996, Curtea a reținut că între semnificațiile termenului autoritate se află și aceea de persoană investită cu prerogativele autorității. Autoritatea însăși nu poate fi disociată de persoana care o simbolizează și în numele căreia își exercită atribuțiile, în condițiile legii. Având în vedere acestea, precum și faptul că inspectorii de muncă au dreptul, potrivit [art. 19 din Legea nr. 108/1999](#), de a stabili anumite măsuri în sarcina angajatorului controlat, iar potrivit art. 20 alin. (1) din lege, activitatea de control se finalizează prin procese-verbale, Curtea reține că actele întocmite de inspectorii de muncă în exercitarea atribuțiilor lor au un caracter oficial, producând efecte juridice sub aspectul obligării persoanei controlate la remedierea neconformităților constatate. Sub acest aspect, Curtea apreciază că actele întocmite de inspectorii de muncă intră în sfera de reglementare a [art. 2 alin. \(1\) lit. c\) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.154 din 7 decembrie 2004, care definește actul administrativ ca fiind "actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice". Având în vedere că orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată [[art. 1 alin. \(1\) din Legea nr. 554/2004](#)], dispoziția legală criticată instituie, ca drept comun, calea de atac în fața instanțelor de contencios administrativ tocmai pentru această categorie juridică de acte întocmite de inspectorii de muncă.

14. În continuare, distinct de categoria de acte juridice menționate la paragraful 13, Curtea mai observă că inspectorul general de stat și inspectorii generali de stat adjuncți sunt inspectori de muncă. În exercitarea atribuțiilor sale, inspectorul general de stat emite decizii și aprobă metodologii și instrucțiuni. Prin urmare, Curtea apreciază că și aceste acte intră în categoria actelor care, potrivit dispoziției legale criticate, pot fi contestate pe calea contenciosului administrativ.

15. În privința proceselor-verbale ale inspectorilor de muncă de constatare și sancționare a contravențiilor, Curtea observă că legea prevede la art. 19 lit. o) că inspectorii de muncă au dreptul să constate contravenții și să aplice sancțiuni prevăzute de legislația în vigoare. De asemenea, [Legea nr. 108/1999](#) conține norme proprii prin care sunt

stabilite fapte care constituie contravenții. Astfel, la [art. 23 alin. \(1\) lit. b\) Legea nr. 108/1999](#) se prevede că neîndeplinirea sau îndeplinirea parțială de către entitatea controlată a măsurilor dispuse de inspectorul de muncă, la termenele stabilite de acesta, constituie contravenție și se sancționează cu o amendă aplicată în limitele prevăzute de lege. Potrivit art. 16 alin. (2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Inspecției Muncii, aprobat prin [Hotărârea Guvernului nr. 1.377/2009](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 802 din 25 noiembrie 2009, constatările privind nerespectarea prevederilor legale din domeniile relațiilor de muncă, securității și sănătății în muncă, care conform actelor normative în vigoare constituie contravenție, sunt consemnate de inspectorii de muncă în procese-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor. Alineatul (3) al [art. 20 din Legea nr. 108/1999](#) prevede că contestațiile formulate împotriva acestor procese-verbale sunt soluționate potrivit [Ordonanței Guvernului nr. 2/2001](#) privind regimul juridic al contravențiilor.

16. În concluzie, Curtea reține că actele cu caracter administrativ încheiate de inspectorii de muncă au o natură și o finalitate diferită față de procesele-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor, cele din prima categorie putând fi contestate potrivit [Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004](#) indiferent de faptul dacă au fost sau nu urmate de încheierea unui proces-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor. Instanțele competente sunt secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor, curților de apel sau a Înaltei Curți de Casație și Justiție potrivit competenței materiale stabilite de legea procesual civilă, iar în ceea ce privește contestațiile formulate împotriva proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor, competența de soluționarea a acestora în primă instanță revine judecătoriei în a cărei rază teritorială s-a săvârșit contravenția. Instanța chemată să cenzureze legalitatea procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției controlează aplicarea și executarea sancțiunilor contravenționale, aspecte care sunt diferite față de cele care formează obiectul cenzurii instanței de contencios administrativ care verifică actele cu caracter administrativ ale inspectorilor de muncă prin care au fost dispuse de către aceștia anumite măsuri.

17. În privința criticii potrivit căreia "procesul-verbal de control" este un act pregătitor, care prin el însuși nu produce efecte juridice, ci are doar rolul de a preceda procesul-verbal de constatare a contravențiilor, care este un act administrativ de autoritate, Curtea observă că aceasta nu poate fi reținută, deoarece, astfel cum s-a arătat și la paragraful 15, nerespectarea de către entitatea controlată a măsurilor stabilite de inspectorii de muncă atrage sancționarea contravențională a acestora, însă aceasta nu înseamnă că entitatea controlată nu a avut posibilitatea de a contesta măsura dispusă de inspectorul de muncă în termenul legal și pe calea prevăzută de lege.

18. Prin urmare, tratamentul procesual diferit sub aspectul instanței competente să efectueze controlul actului întocmit de inspectorii de muncă este justificat în mod obiectiv și rezonabil de natura juridică diferită a actelor juridice supuse controlului. Astfel, așa cum s-a arătat în prealabil, cele două sancțiuni au natură juridică diferită, una pur administrativă, cealaltă contravențională, și se aplică în momente diferite și pentru fapte distincte. În aceste condiții, în conformitate cu prevederile art. 126 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora legiuitorul este unica autoritate competentă să reglementeze procedura de judecată, cu respectarea celorlalte norme constituționale, reglementarea diferită a celor două instituții este pe deplin justificată. Prin urmare, Curtea nu poate reține incompatibilitatea dispozițiilor legale criticate cu principiul egalității în drepturi a cetățenilor, consacrat de art. 16 din Constituție.

19. Curtea constată că împrejurarea că contestațiile formulate împotriva actelor cu caracter administrativ și a proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor ale inspectorilor de muncă sunt date în competența de soluționare a unor instanțe diferite nu împietăză cu nimic asupra dreptului de acces la justiție al autoarei excepției de neconstituționalitate, aceasta având posibilitatea de a-și exercita garanțiile prevăzute de lege, formulând apărările pe care le consideră pertinente și utile cauzei, la fel ca orice altă persoană aflată într-o asemenea situație. De altfel, Curtea constată că [art. 5 alin. \(2\) din Legea nr. 554/2004](#) prevede că nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că regimul contestării actelor administrative de constatare și sancționare a contravențiilor reprezintă un astfel de "recurs paralel" împotriva unor acte administrative, ca cel prevăzut de dispoziția legală menționată (a se vedea în acest sens [Decizia nr. 182 din 2 martie 2006](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 366 din 26 aprilie 2006).

20. Având în vedere că nu a fost constatată încălcarea vreunui drept fundamental, Curtea reține că prevederile constituționale ale art. 53 nu au incidență în cauză.

21. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, al [art. 1-3](#), al [art. 11 alin. \(1\) lit. A.d\)](#) și al [art. 29 din Legea nr. 47/1992](#), cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Camera de Comerț, Industrie și Agricultură Timiș în Dosarul nr. 34.579/325/2013 al Judecătoriei Timișoara și constată că dispozițiile [art. 20 alin. \(2\) din Legea nr. 108/1999](#) pentru înființarea și organizarea Inspecției Muncii sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Tribunalului Timiș - Secția de contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 3 martie 2015.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

AUGUSTIN ZEGREAN

Magistrat-asistent,

Andreea Costin
