

ROLUL INSTITUȚIONAL AL INSPECTORATULUI DE STAT AL MUNCII ÎN PREVENIREA ȘI SANȚIONAREA CONTRAVENȚIILOR

THE INSTITUTIONAL ROLE OF THE STATE LABOR INSPECTORATE IN PREVENTING AND SANCTIONING CONTRAVENTIONS

CZU: 351.83.072.6:342.924

<https://doi.org/10.59295/spd2025j.25>

Oleg PANTEA

ORCID: 0000-0002-8790-5472

E-mail: panteaoleg@gmail.com

Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova

Lidia GÎRLEANU

ORCID: 0009-0006-0330-8619

E-mail: lidia.girleanu89@gmail.com

Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova

Summary. *This material presents an in-depth study of the role and impact of the State Labor Inspectorate in the process of ascertaining and examining administrative offenses, with a focus on the specific areas of competence of this administrative authority. We concentrated on two essential aspects: State Labor Inspectorate competence in ascertaining offenses and its competence in examining and resolving offence cases pertaining to labor legislation and occupational safety and health. To substantiate this study, we utilized a variety of sources, including relevant normative acts, current practices in applying administrative sanctions. Additionally, a detailed legal analysis of the main types of offenses within State Labor Inspectorate jurisdiction was conducted, viewed through the lens of their constituent elements. We believe this material will be a valuable resource for law students interested in labor law and administrative offense law, as well as for legal practitioners, offering applicable perspectives for their work.*

Keywords: *Ascertaining agent, constituent elements, State Labor Inspectorate (SLI), labor inspector, contraventional sanctions.*

INTRODUCERE

Fenomenul contravenționalității, fiind o provocare constantă la nivel global, impune implementarea unor strategii comprehensive ce integrează atât măsuri profilactice, cât și coercitive, culminând cu aplicarea sancțiunilor contravenționale. Paradigmele de abordare variază la nivel național, fiind profund influențate de orientările politicilor penale sau contravenționale specifice fiecărui stat. Astfel, în multe țări occidentale, reglementarea contravențiilor nu ține de dreptul contravențional. Chiar dacă fapta este apreciată drept contravenție, soluționarea cauzei se realizează după procedura penală (Franța, Italia, Spania)[1, p.11]. În contrast, în sisteme juridice precum cel al Republicii

Moldova, faptele contravenționale sunt exclusiv obiectul procedurii contravenționale, conform prevederilor Codului Contravențional.

Activitatea de combatere a contravenționalității se definește ca un ansamblu de măsuri juridico-contravenționale, instituite și executate de către autoritățile de stat competente, în temeiul legii. În vederea atingerii acestor deziderate, legiuitorul a delegat autorităților publice competente atribuții de constatare, examinare, soluționare și aplicare a sancțiunilor prin intermediul reprezentanților săi, denumiți agenți constataatori. Conform articolului 385 alin. (1) din Codul Contravențional, agentul constatator este definit ca fiind “reprezentantul autorității publice care soluționează, în limitele competenței sale, cauza contravențională... Este desemnat ca agent constatator funcționarul din autoritățile indicate la art. 400–423¹¹ Cod contravențional, împuternicit cu atribuții de constatare a contravenției și/sau de sancționare”.

În acest cadru instituțional, Inspectoratul de Stat al Muncii (ISM) deține o poziție strategică. Ca autoritate publică de control cu atribuții specifice în domeniul relațiilor de muncă, securității și sănătății în muncă, ISM este direct implicat în identificarea și sancționarea multiplelor forme de contravenții ce pot apărea în aceste domenii. Prin exercitarea funcțiilor sale de constatare, prevenire și aplicare a sancțiunilor, Inspectoratul de Stat al Muncii contribuie substanțial la asigurarea conformității cu legislația muncii și la protejarea drepturilor salariaților, exercitând un impact semnificativ în eforturile de combatere a contravenționalității pe teritoriul Republicii Moldova. Prezenta lucrare va analiza exhaustiv rolul și impactul ISM în acest proces complex.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Art. 43 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova consacră dreptul la protecție socială și la măsurile de securitate și igienă a muncii [2]. Rezultă din textele citate că statul este cel care reglementează sistemul de sănătate și securitate în muncă și impune obligații în acest sens în sarcina angajatorilor, organelor atribuții în domeniu, salariaților și altor participanți la procesele de muncă. Tot statul este cel care a creat organe specializate cu atribuții de supraveghere și control al modului în care se respectă normele de sănătate și securitate în muncă.

Indiferent de modul în care statul se implică în sfera raporturilor juridice de muncă (prin elaborarea și punerea în aplicare a unor reglementări imperative sau dispozitive), se impune necesitatea creării unui sistem de organe statale și obștești abilitate cu exercitarea controlului și a supravegherii asupra respectării legislației muncii. Așadar, statul este direct interesat să controleze dacă prescripțiile normative din domeniul muncii se aplică sau nu în mod corect, dacă ele au eficiența scontată și, totodată, dacă aceste reglementări contribuie sau nu la protecția juridico-socială corespunzătoare a salariaților. În acest context, subliniem că legiuitorul moldovean a dedicat Titlul XIII din CM al RM instituției juridice a supravegherii și controlului asupra respectării legislației muncii.

Conform legii 140/2001 art.1, alin. 1 Inspectoratul de Stat al Muncii este autoritate administrativă în subordinea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, care

coordonează la nivel național respectarea actelor normative în domeniul raporturilor de muncă și al securității și sănătății în muncă.

Interesant este că parcursul instituțional al Inspectoratului de Stat al Muncii (ISM) din Republica Moldova a fost marcat de fluctuații administrative, reflectând căutările constante pentru o structură optimă care să asigure eficiența în protejarea drepturilor angajaților și a siguranței la locul de muncă. Înțelegerea acestui istoric este esențială pentru a contextualiza rolul actual al ISM.

De-a lungul anilor, ISM a funcționat sub diverse forme și subordonări. Inițial, în 1992 a fost conceput ca un organ de control centralizat, responsabil cu supravegherea respectării legislației muncii. Importanța sa a fost recunoscută prin adoptarea Legii nr. 140/2001, care a stabilit cadrul legal de funcționare și atribuțiile sale clare în domeniul raporturilor de muncă și al securității și sănătății în muncă [3].

Un moment crucial în istoria ISM îl reprezintă Hotărârea Guvernului nr. 117 din 12 august 2021. Prin această decizie, Inspectoratul de Stat al Muncii revine în subordinea directă a Ministerului Muncii și Protecției Sociale. Această restructurare a administrației publice centrale de specialitate subliniază o reevaluare a strategiei guvernamentale. Decizia de a reintegra ISM în structura ministerului de resort ar putea fi justificată prin nevoia unei coordonări mai eficiente a politicilor de muncă, o aliniere mai bună a activităților de inspecție cu obiectivele ministeriale și o creștere a responsabilității directe pentru implementarea legislației în domeniu.

Această schimbare marchează o etapă nouă în evoluția ISM, poziționându-l mai aproape de centrul decizional în elaborarea și implementarea politicilor de muncă și sociale. Este de așteptat ca această reîntoarcere să faciliteze o colaborare mai strânsă între minister și organismul de inspecție, contribuind la o mai bună aplicare a legii și la o protecție sporită a drepturilor angajaților din Republica Moldova.

Conform Hotărârii Guvernului nr. 788/2013, una dintre principalele funcții ale Inspectoratului de Stat al Muncii este controlul de stat asupra respectării legislației în domeniul raporturilor de muncă. Pentru a înțelege mai bine conceptele specifice acestei instituții juridice, este esențial să apelăm la doctrina dreptului administrativ, ceea ce ridică întrebarea fundamentală: care sunt semnificațiile exacte ale noțiunilor de „supraveghere” și „control”?

Conform Dicționarului explicativ noțiunea de control reprezintă verificare permanentă sau periodică a unei activități, a unei situații etc., pentru a urmări mersul ei și pentru a lua măsuri de îmbunătățire [4] iar noțiunea de supraveghere presupune acțiunea de a observa cu atenție, cu autoritate, a avea sub control [5].

Doctrinarul autohton Ion Creangă, susține că, controlul este un instrument de determinare a modului în care acționează cel chemat să realizeze prevederile actului, precum și corespunderea acestora cu scopul legii întru executarea căreia a fost emis [6]. Potrivit unei alte opinii [7, p. 35], controlul este privit ca acea funcție a administrației prin care se realizează conformitatea activității administrației cu prevederile legale și programul de activitate, cu respectarea cerințelor sociale și îndeplinirea interesului general.

Menționăm că legiuitorul moldovean a formulat definiția legală a noțiunii de „control” în art. 2 din Legea RM nr. 131/2012 potrivit căreia controlul reprezintă totalitatea acțiunilor de verificare a respectării de către persoanele supuse controlului a prevederilor legislației, realizate de un organ abilitat cu funcții de control sau de un grup de instituții similare [8].

Pentru asigurarea unui mediu de lucru echitabil și legal, instituțiile responsabile utilizează două abordări distincte, dar complementare: controlul și supravegherea respectării legislației muncii. Deși ambele vizează conformitatea, ele diferă fundamental prin scop, metodologie și rezultate.

Controlul este o acțiune punctuală și directă, menită să verifice conformitatea legală la un moment dat. Scopul său principal este de a identifica abaterile și încălcările, aplicând sancțiuni și măsuri corective. Acest proces implică, de regulă, inspecții la fața locului, analiza documentelor relevante. Rezultatele includ procese verbale de constatare, amenzi, impunerea de termene pentru remedierea deficiențelor și, în cazuri grave, chiar suspendarea activității. Principalul actor în exercitarea controlului este Inspectoratul de Stat al Muncii (ISM).

Pe de altă parte, supravegherea reprezintă un proces continuu bazat pe monitorizarea evoluției unui domeniu pentru a asigura o funcționare corectă pe termen lung și pentru a preveni încălcările majore. Aceasta nu implică inspecții detaliate, ci se bazează pe analiza datelor statistice, monitorizarea tendințelor pieței muncii, colectarea de informații din diverse surse și elaborarea de recomandări sau ghiduri. Rolul său este mai mult de observator activ și îndrumător, contribuind la elaborarea de politici publice, propuneri legislative și campanii de informare.

În esență, în timp ce controlul identifică și sancționează încălcările concrete, supravegherea funcționează ca un „ghid” care previne, informează și contribuie la îmbunătățirea continuă a cadrului de conformitate în domeniul muncii. Ambele sunt indispensabile pentru asigurarea unui cadru legal robust și a unui mediu de muncă sigur și echitabil.

În acest sens, ne raliem la opinia autorului Victor Guțuleac, care menționează că supravegherea reprezintă un control limitat. Asadar, deosebirea esențială a supravegherii de control rezidă în faptul că supravegherea procesului înfăptuirii supravegherii, nu se implică în chestiunile interne ale supravegheatului. Totodată, autorul menționat face distincția dintre cele două noțiuni în funcție de volumul controlului care doar verifică legalitatea și oportunitatea activității, pe când supravegherea se limitează doar la verificarea legalității [9].

Luând în considerare stipulațiile art. 371-390 din CM al RM, concluzionăm că prin noțiunea de supraveghere și control asupra respectării legislației muncii și ale salariilor se înțelege activitatea organelor competente orientate spre apărarea drepturilor de muncă. Venim, în acest sens, cu o completare: în literatura de specialitate a fost exprimată opinia potrivit căreia noțiunile de supraveghere și de control în domeniul respectării legislației muncii trebuie să fie abordate separat, ele având definiții diferite. Astfel, cercetătorul Tudor Capșa consideră că supravegherea asupra respectării actelor legislative

și normative în domeniul muncii reprezintă o formă de activitate a autorităților publice privind asigurarea legalității în raporturile de muncă iar controlul de stat asupra respectării actelor legislative și normative în domeniul muncii presupune o formă de exercitare a puterii de stat ce asigură respectarea legilor și a altor acte normative adoptate (emise) de autoritățile publice, precum și a actelor de parteneriat social ce reglementează raporturile de muncă și alte raporturi legate nemijlocit de acestea [10].

Conform legii nr.140/2001, art. 1 alin. 1 Inspectoratul de Stat al Muncii este autoritate administrativă în subordinea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale care coordonează la nivel național respectarea actelor normative în domeniul raporturilor de muncă și al securității și sănătății în muncă. Inspectoratul de Stat al Muncii are personalitate juridică și funcționează în baza unui regulament aprobat de Guvern. În subordinea Inspectoratului de Stat al Muncii se află inspecțiile teritoriale de muncă, fără personalitate juridică, funcționând în fiecare unitate administrativ-teritorială de nivelul al doilea.

Menționăm deasemenea, că reglementări privind activitatea Inspectoratului de stat al Muncii sunt prevăzute în HG 788/2013 prin care monitorizează controlul de stat al respectării legislației cu privire la securitatea și sănătatea în muncă, efectuat de inspectorii de muncă, efectuează controlul de stat în domeniul respectării legislației cu privire la raporturile de muncă, participă, în comun cu autoritățile competente în domeniul controlului siguranței ocupaționale, la elaborarea actelor normative, metodologiilor, instrucțiunilor, ghidurilor, recomandărilor metodice cu privire la aplicarea prevederilor actelor normative referitoare la raporturile de muncă, securitatea și sănătatea în muncă, pe care le aprobă Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale. După necesitate, Inspectoratul de stat al Muncii prezintă Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale propuneri de modificare a actelor normative în domeniul raporturilor de muncă, al securității și sănătății în muncă, realizează activități de pregătire, instruire și informare în domeniul raporturilor de muncă a angajatorilor și a salariaților angajați în unitățile din domeniile lor de competență, creează, întreține și actualizează permanent sistemul e-learning, precum și instruieste, prin intermediul acestuia, inspectorii de muncă, organizează și efectuează, în comun cu autoritățile competente în domeniul controlului siguranței ocupaționale, instruirea inițială și continuă a inspectorilor de muncă și verificarea cunoștințelor acestora la finele fiecărui curs de instruire, asigură desfășurarea instruirilor inițiale și continue exclusiv prin intermediul sistemului e-learning, ține și actualizează informația privind activitățile de control în domeniul siguranței ocupaționale. În baza rapoartelor prezentate de acestea, Inspectoratului de stat al Muncii stochează informația cu privire la accidente de muncă constatate și cercetate de inspectorii de muncă în domeniul securității și sănătății în muncă, elaborează, cu participarea tuturor autorităților competente în domeniul controlului siguranței ocupaționale, raportul anual privind activitatea autorităților competente în domeniul controlului respectării legislației cu privire la raporturile de muncă, securitatea și sănătatea în muncă [11].

Conform Hotărârii Guvernului nr. 788/2013 în art. 7 alin. 2 și al Codului Contravențional al Republicii Moldova, legiuitorul oferă competența legală de a con-

stata contravenției și de a întocmi procese-verbale atât Inspectoratului de Stat al Muncii (ca instituție) cât și, persoanelor din cadrul ISM care au calitatea de agenți constatați. Totodată, potrivit art. 385 al. (1) CC, „Agentul constator este reprezentantul autorității publice care soluționează, în limitele competenței sale, cauza contravențională... Este desemnat ca agent constator funcționarul din autoritățile indicate la art.400–423¹⁰, împuternicit cu atribuții de constatare a contravenției și/sau de sancționare”.

Potrivit Codului contravențional art. 409 contravențiile prevăzute la art.55, 55³–61, art.272¹ alin.(3) și art.349 alin.(1) și (6) se constată de către Inspectoratul de Stat al Muncii. Contravențiile prevăzute la art.349 alin.(1) și (6) se constată de către Inspectorat doar în domeniile de activitate ce țin de competența sa.

Astfel, legiuitorul nu doar că stabilește competența legală a Inspectoratului de Stat al Muncii, conform art. 7 alin. (2) al Hotărârii Guvernului nr. 788/2013, ci prin art. 409 Codul Contravențional îi delimitează și competența materială, conferindu-i statutul de autoritate publică abilitată să constate contravenții prin agenți constatați delegați.

La rândul său, art. 440 al. (1) Cod contravențional definește constatarea faptei contravenționale ca „activitatea, desfășurată de agentul constator, de colectare și de administrare a probelor privind existența contravenției, deciziei privind examinarea contravenției în temeiul constatării agentului constator sau procesului-verbal cu privire la contravenție, de aplicare a sancțiunii contravenționale sau de trimitere, a dosarului, după caz, funcționarului abilitat să examineze cauza contravențională, din cadrul autorității din care face parte agentul constator, în instanța de judecată sau în alt organ spre soluționare”. Analizând conținutul articolului sus menționat înțelegem că legiuitorul a oferit un sens larg al noțiunii de constatare a faptei pe când ar trebui ca noțiunea de constatare a faptei să se identifice ca prima fază a procesului contravențional, unde autoritatea competentă a statului are misiunea de a stabili dacă acțiunea/ inacțiunea comisă este sau nu este contravenție și încadrarea ei într-o anumită normă materială a dreptului contravențional, apoi trecerea succesivă la celelalte faze. Constatarea contravenției este actul premergător examinării cazului contravențional și nicidecum nu putem accepta formularea în care este acum redată de Codul contravențional, art. 440 al. (1). Astfel, împărtășim ideea reformulării acestui articol propusă de Oleg Pantea pentru definirea constatării contravențiilor și redarea după următorul conținut: „*Constatarea contravențiilor este activitatea desfășurată de autoritățile competente ale statului privind identificarea prezenței faptei ilicite, colectarea și administrarea probelor privind existența contravenției, precum și încadrarea juridică a faptei într-o normă materială contravențională și întocmirea actului procesual contravențional*” [12].

Astfel, legiuitorul prevede în art. 409 alin.1 că Inspectoratul de Stat al Muncii poate constata contravenții precum încălcarea legislației muncii, încălcarea de către angajator a legislației privind securitatea și sănătatea în muncă, încălcarea regulilor de desfășurare a unor activități necalificate cu caracter ocazional desfășurate de către zilieri, încălcarea legislației privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, încălcarea legislației privind înca-

drarea în câmpul muncii a persoanelor cu dizabilități, eschivarea sau refuzul de a îndeplini obligațiile serviciului de alternativă, refuzul sau eschivarea de la serviciul militar în termen, serviciul militar cu termen redus sau serviciul militar ca rezerviști concentrați sau mobilizați, încălcarea termenelor de plată a salariilor, pensiilor, bursei, indemnizațiilor și de efectuare a altor plăți cu caracter permanent, stabilite prin legislație, admiterea minorului la locuri de muncă care prezintă pericol pentru viața și sănătatea lui sau atragerea minorului la munci care prezintă pericol pentru viața și sănătatea lui, eschivarea de la negocieri asupra încheierii contractului colectiv de muncă sau încălcarea termenului de încheiere a acestuia, refuzul neîntemeiat de a încheia contract colectiv de muncă, împiedicarea exercitării dreptului de întemeiere a sindicatelor și de afiliere lor, diminuarea de către angajator a salariilor calculate beneficiarilor de tichete de masă prevăzute în contractele individuale de muncă, contractele colective de muncă și/sau convențiile colective, împiedicarea în orice formă a activității legitime a funcționarului public sau funcționarului din cadrul organelor de ocrotire a normelor de drept ori organelor de control, în exercițiul funcțiunii (neadmiterea controlului, neprezentarea documentelor, neexecutarea altor cerințe legitime), refuzul persoanei supuse controlului de a îndeplini, în termenele stabilite, prescripțiile sau măsurile restrictive dispuse repetat și necontestate [13].

Analizând prevederile art.55, 55³-61, art.272¹ alin.(3) și art.349 alin.(1) și (6) observăm că, statul RM prin prevederile articolului 409 alin. (1) din Codul Contravențional, protejează valori fundamentale precum justiția socială, demnitatea umană, securitatea, sănătatea, protecția categoriilor vulnerabile, libertatea de asociere, responsabilitatea civică și ordinea publică iar obiectul juridic general al acestor norme constă în asigurarea funcționării corecte a relațiilor sociale esențiale pentru menținerea ordinii și disciplinei publice, în special în domenii vitale precum muncă, obligațiile cetățenești și exercitarea atribuțiilor autorităților statului.

În alin. 2 al art. 409 Cod Contravențional legiuitorul stabilește clar categoriile de persoane din cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii (ISM) care sunt în drept să constate contravenții și să întocmească procese-verbale... „directorul Inspectoratului de Stat al Muncii și adjuncții lui, șefii inspecțiilor teritoriale de muncă și adjuncții lor, inspectorii de muncă.

Conform Codului Contravențional, directorul ISM are competența legală de a fi agent constatator și de a aplica sancțiuni, dar practic și operațional, rolul său principal este unul de conducere și asigurare a funcționării sistemului de control contravențional al ISM, în timp ce activitatea de constatare „la fața locului” este delegată predominant inspectorilor de muncă. Rolul directorului ISM este fundamental pentru ca întregul mecanism de aplicare a legii să funcționeze.

La fel ca directorul, rolul adjuncților directorului ISM este preponderent de coordonare și supervizare, dar totuși dețin autoritatea legală de a constata contravenții. Adjuncții Directorului preiau o parte din responsabilitățile și competențele directorului, asigurând continuitatea și extinderea capacității de control la nivel central. Șefii inspecțiilor terito-

riale de muncă coordonează activitatea la nivel local. Ei sunt responsabili de aplicarea legislației în teritoriul lor de competență și au dreptul de a constata contravenții.

Similar cu adjuncții directorului, adjuncții șefilor inspecțiilor teritoriale de muncă asistă șefii inspecțiilor teritoriale și dețin competențe de constatare a contravențiilor în limitele mandatului lor teritorial.

Totuși, coloana vertebrală a activității de constatare este reprezentată de inspectorii de muncă. Deși legislația RM nu definește expres noțiunea de inspector de muncă totuși Legea nr. 140/2001 în art. 7, alin. (2) menționează că personalul Inspectoratului de Stat al Muncii, inclusiv al inspecțiilor teritoriale de muncă, se formează din inspectori de muncă și din alți specialiști, care sunt funcționari publici. Deasemenea art. 8 și art. 9 (și alte articole subsecvente) din aceeași lege, detaliază drepturile și obligațiile specifice ale inspectorilor de muncă, definind astfel rolul și statutul lor [14].

Menționăm că, Regulamentul de organizare și funcționare a Inspectoratului de Stat al Muncii, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 788 din 7 octombrie 2013, detaliază aspecte legate de organizarea ISM și implicit de atribuțiile inspectorilor de muncă în cadrul structurii.

Codul Contravențional al Republicii Moldova de asemenea nu definește propriu-zis noțiunea “inspectorul de muncă” totuși îi atribuie explicit competența materială de a constata contravenții, de a întocmi procese-verbale și de a aplica sancțiuni în domeniul său de activitate.

Analizând art. 409, alin. (3) din Codul Contravențional, observăm o dispoziție procedurală crucială privind competența de examinare a cauzelor contravenționale. Acest alineat stabilește regula generală conform căreia procesele-verbale de contravenție se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente. Aceasta înseamnă că, de cele mai multe ori, autoritatea care constată contravenția (de exemplu, un inspector de muncă) întocmește procesul-verbal, dar decizia finală privind vinovăția și aplicarea sancțiunii revine judecătorului.

Cu toate acestea, legiuitorul introduce o excepție semnificativă de la această regulă. Procesele-verbale cu privire la contravențiile prevăzute la art. 55¹ (Utilizarea muncii nedeclarate) și art. 55² (Achitarea salariului sau a altor plăți fără reflectarea în evidența contabilă) nu sunt trimise direct instanței de judecată pentru examinare în fond. Aceasta înseamnă că examinarea fondului cauzei și aplicarea sancțiunii nu aparține instanței de judecată în primă fază ci chiar Inspectoratului de Stat al Muncii (ISM). Legiuitorul atribuie astfel Inspectoratului de Stat al Muncii competență complexă (materială și procesuală) și nu în toate cazurile, ci anume prevederile art. 55¹ și 55².

Articolele menționate supra vizează două dintre cele mai grave încălcări ale legislației muncii și anume utilizarea muncii nedeclarate care se sancționează, pentru fiecare persoană identificată, cu amendă de la 60 la 90 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 150 la 210 unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 210 la 300 de unități convenționale aplicată persoanei juridice. Alin. 2 prevede că aceeași încălcare săvârșită asupra minoru-

lui se sancționează, pentru fiecare minor identificat, cu amendă de la 120 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 200 la 300 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 300 la 400 de unități convenționale aplicată persoanei juridice.

Deasemenea, atr. 55² prevede că achitarea salariului sau a altor plăți fără reflectarea acestora în evidența contabilă se sancționează, pentru fiecare persoană identificată, cu amendă de la 400 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale aplicată persoanei juridice.

Competența materială și procesuală a Inspectoratului de stat al Muncii este reflectată și în art. 409 alin. 4 Cod Contravențional, „contravențiile prevăzute la art. 55¹ și 55² se constată și se examinează de către Inspectoratul de Stat al Muncii. Directorul Inspectoratului de Stat al Muncii și adjuncții lui, șefii inspecțiilor teritoriale de muncă și adjuncții lor, precum și inspectorii de muncă sunt în drept să constate contravenții, să încheie procese-verbale și să aplice sancțiuni. Deși instanța de judecată rămâne ultima cale de atac pentru contravenientul care contestă decizia ISM, această excepție procedurală conferă Inspectoratului de Stat al Muncii o putere semnificativă în lupta împotriva celor mai grave încălcări ale legislației muncii.

Așa cum reiese din conținutul art. 409 alin (1) Cod Contravențional, în studiul nostru vom caracteriza componentele contravenționale care sunt de competența Inspectoratului de stat al Muncii, prin prisma elementelor constitutive:

Obiectul generic în cazul majorității contravențiilor date constituie ordinea publică în domeniul raporturilor de muncă, care cuprinde drepturile și interesele legitime ale salariaților, funcționarea normală a instituțiilor statului și a mecanismelor de control, asigurarea integrității fizice și psihice a angajaților, funcționarea sistemelor de securitate națională (serviciul militar/alternativ). În mare parte, contravențiile care sunt de competența Inspectoratului de Stat al Muncii le întâlnim în Partea specială, Capitolele VI, XV și XVIII Cod Contravențional.

Obiectul juridic special protejat prin aceste norme este respectarea drepturilor și intereselor legitime ale salariaților garantate de Codul Muncii și de alte acte normative din domeniul muncii. Legiuitorul a considerat că încălcarea anumitor prevederi esențiale ale legislației muncii afectează ordinea juridică și necesită o sancționare rapidă și eficientă, specifică dreptului contravențional, pentru a descuraja astfel de abateri.

Latura obiectivă a contravențiilor se manifestă de cele mai multe ori prin inacțiuni (omisiuni de a face ce impune legea) precum neevaluarea riscurilor profesionale la locurile de muncă, neinformarea salariaților cu privire la riscurile profesionale, neasigurarea salariaților cu instrucțiuni și instruire privind securitatea și sănătatea în muncă, nerespectarea obligației de creare și menținere a condițiilor igienice și sanitare de muncă, nerespectarea obligației de acordare gratuită a echipamentului de protecție. Deasemenea, analizând contravențiile care sunt de competența Inspectoratului de stat al Muncii latura obiectivă se manifestă și prin acțiuni (fapte interzise de lege) precum atragerea la

munci interzise de lege a unor categorii de salariați, admiterea la muncă a salariaților fără pregătire profesională și/sau instruirea necesare în domeniul securității și sănătății în muncă, încălcarea prevederilor privind durata zilnică, utilizarea de către persoanele cu funcție de răspundere, la completarea documentelor oficiale, a denumirilor de profesii sau de funcții care nu corespund Clasificatorului ocupațiilor din Republica Moldova, eschivarea sau refuzul de a încheia contract de muncă cu o persoană cu dizabilități, Admiterea minorului la locuri de muncă care prezintă pericol pentru viața și sănătatea lui sau atragerea minorului la executarea unei munci interzise de legislație.

Deși nu întotdeauna sunt obligatorii pentru existența oricărei contravenții, locul, timpul, mijloacele și modul de săvârșire devin cruciale în numeroase situații. Locul de muncă în cazul săvârșirii unei contravenții nu este doar o formalitate procedurală, ci un element fundamental care influențează încadrarea juridică, competența, gravitatea faptei și, implicit, sancțiunea aplicabilă. Prezența contravenției la locul de muncă transformă adesea o faptă generică într-o încălcare specifică a legislației muncii sau a normelor de securitate și sănătate în muncă (SSM), atrăgând competența unor organe specializate, cum ar fi Inspectoratul de Stat al Muncii (ISM). Codul Contravențional include numeroase contravenții care sunt definite strict în raport cu locul de muncă. De exemplu, încălcările normelor de securitate și sănătate sunt relevante doar dacă se produc în spațiul unde se desfășoară activitatea profesională. Un accident cauzat de lipsa echipamentului de protecție este o contravenție la locul de muncă. Același incident produs acasă nu ar intra sub incidența legislației SSM. Faptul că o contravenție se petrece „la locul de muncă” îi conferă calificarea juridică specifică și o aduce în sfera de competență a Inspectoratului Național al Muncii.

Deasemenea, locul de muncă influențează tipul de probe relevante (ex: fișe SSM, procese-verbale de instruire, registre de evidență a timpului de lucru, dotarea cu echipament de protecție) și modul în care fapta a fost săvârșită (ex: utilizarea necorespunzătoare a utilajelor). Aceste elemente sunt esențiale pentru demonstrarea vinovăției dar și pentru stabilirea cauzelor care au dus la contravenție.

Timpul săvârșirii contravenției reprezintă un element constitutiv esențial al laturii obiective, cu implicații profunde asupra existenței faptei, încadrării sale juridice și a regimului de sancționare. Momentul săvârșirii unei fapte poate agrava sau, dimpotrivă, atenua gradul său de pericol social și, implicit, influența individualizarea sancțiunii. De exemplu „nerespectarea de către angajator a duratei normale a timpului de muncă, atragerea la muncă suplimentară, în zilele de repaus și de sărbătoare nelucrătoare în lipsa acordului scris al salariatului, atragerea la munci interzise de lege a unor categorii de salariați”, admiterea la muncă a salariaților fără pregătire profesională, admiterea minorului la locuri de muncă care prezintă pericol pentru viața și sănătatea lui sau atragerea minorului la executarea unei munci interzise de legislație. Legislația muncii prevede liste detaliate cu munci interzise minorilor. De exemplu art. 255 Codul Muncii al RM a dedicat Capitolul III Munca persoanelor în vârstă de până la 18 ani în care expres stabilește un regim juridic special și protector pentru angajarea și condițiile de muncă ale minorilor

- “este interzisă utilizarea muncii persoanelor în vârstă de până la 18 ani la lucrările cu condiții de muncă grele, vătămătoare și/sau periculoase, la lucrări subterane, precum și la lucrări care pot să aducă prejudicii sănătății sau integrității morale a minorilor (jocurile de noroc, lucrul în localurile de noapte, producerea, transportarea și comercializarea băuturilor alcoolice, a articolelor din tutun, a substanțelor stupefiante și toxice). Nu se admite ridicarea și transportarea manuală de către minori a greutăților care depășesc normele maxime stabilite pentru ei. Capitolul III al Codului Muncii reflectă preocuparea legiuitorului de a asigura o dezvoltare armonioasă a tinerilor, prevenind exploatarea prin muncă și periclitatea sănătății, educației sau dezvoltării lor morale.

Mijloacele de săvârșire reprezintă instrumentele, echipamentele sau resursele utilizate în comiterea unei contravenții, fiind un component esențial al laturii obiective a faptei. Importanța lor în dreptul contravențional, așa cum reiese și din Codul Contravențional, este dublă: ele pot constitui un element definitoriu al contravenției în sine sau pot acționa ca o circumstanță agravantă. În anumite cazuri, prezența sau natura specifică a mijloacelor utilizate este absolut necesară pentru ca o faptă să întrunească elementele unei anumite contravenții. Fără aceste mijloace, fapta fie nu ar exista ca atare, fie ar fi încadrată într-o altă categorie juridică. De exemplu utilizarea unui echipament neconform normelor SSM. Aici, contravenția nu este pur și simplu de „a face o muncă”, ci a o face folosind un echipament care nu respectă standardele de siguranță. Echipamentul neconform devine un element inseparabil al faptei ilicite, deoarece riscul și încălcarea siguranței sunt generate direct de utilizarea aceluși mijloc defectuos sau neadecvat. De exemplu, operarea unei mașini industriale fără apărători de protecție sau cu defectiuni tehnice grave, cunoscute de angajator.

Deasemenea, nerespectarea obligației de a asigura funcționarea corespunzătoare a sistemelor și dispozitivelor de protecție (mijloace de protecție) este o contravenție în sine. Această infracțiune subliniază că omiterea utilizării sau menținerii în stare de funcționare a unor “mijloace” (dispozitive de siguranță, sisteme de alarmă, ventilație adecvată) care ar trebui să prevină riscurile, constituie o încălcare sancționabilă. Nu este vorba de o acțiune pozitivă de a comite răul, ci de inacțiunea de a preveni prin utilizarea mijloacelor adecvate.

Subiectul contravenției în doctrina dreptului contravențional este considerat un element necesar pentru existența componentei de contravenție, deoarece survenirea răspunderii contravenționale nu este posibilă fără existența contravenției și subiectul activ al ei. La rândul său, subiectul răspunderii contravenționale nu trebuie confundat cu subiectul contravenției. Subiect al răspunderii contravenționale devine numai subiectul activ al contravenției care se găsește vinovat de comiterea acestui ilicit. Potrivit autorului Mircea N. Costin: „Subiect al răspunderii juridice este persoana fizică sau juridică împotriva căreia se exercită constrângerea statală prin aplicarea sancțiunilor juridice [13].

Codul Contravențional, prin art. 16, stabilește principiul general conform căruia răspunderea contravențională revine persoanelor fizice care au împlinit vârsta de 18 ani la momentul comiterii faptei. Cu toate acestea, legiuitorul reglementează un regim juri-

dic special pentru persoanele fizice cu vârsta între 16 și 18 ani, conferindu-le răspundere contravențională exclusiv pentru faptele enumerate expres la articolul 16 alin.(2).

Așadar, analizând normele de competență a Inspectoratului de stat al Muncii menționăm că subiect activ este *persoana fizică* (ex: eschivarea de la serviciu militar, anumite încălcări ale regulilor de activitate ocazională dacă persoana nu este angajator, minorii la muncă periculoasă, zilieri), *persoana juridică* (angajatorul) pentru majoritatea contravențiilor legate de legislația muncii, încălcarea legislației muncii, SSM. *Persoana cu funcție de răspundere* este subiectul al contravenției care răspunde în numele persoanei juridice angajatoare (ex: director, manager), dar și pentru împiedicarea activității funcționarilor publici. Răspunderea lor este o răspundere directă, profesională, pentru acțiunile sau inacțiunile lor în îndeplinirea sarcinilor de serviciu.

Latura subiectivă a contravențiilor se caracterizează absolut în toate cazurile prin vinovăție cu intenție. Din perspectiva dreptului contravențional, faptele enumerate la art. 55³ literele a) – j) pot fi săvârșite cu vinovăție. De obicei, pentru contravenții, vinovăția poate fi sub formă de intenție (angajatorul știe că încalcă legea și acționează în consecință) sau culpă (neglijență) (angajatorul ar fi trebuit să știe sau să ia măsuri pentru a preveni încălcarea, dar nu a făcut-o). Chiar și simpla neglijență în aplicarea legii muncii este suficientă pentru a atrage răspunderea contravențională.

Sanctiunile contravenționale sunt reglementate în Codul contravențional, la capitolul IV. Așadar, alin. (1) al art. 32 din Codul Contravențional definește sancțiunea contravențională ca pe „o măsură de constrângere statală și un mijloc de corectare și reeducare ce se aplică, în numele legii, persoanei care a săvârșit o contravenție” [14]. În cazul specific al Inspectoratului de Stat al Muncii (ISM) din Republica Moldova, sancțiunea contravențională joacă un rol crucial în garantarea drepturilor salariaților, în promovarea unui mediu de muncă sigur și sănătos și în combaterea fenomenelor nocive precum munca nedeclarată sau plata informală a salariilor. Conform Hotărârii Guvernului nr. 788/2013, care reglementează organizarea și funcționarea ISM, și, în mod esențial, potrivit Codului Contravențional al Republicii Moldova, ISM nu este doar un organ cu competență de constatare a contravențiilor, ci și, pentru anumite categorii de fapte, un organ cu competență de examinare și aplicare a sancțiunilor. Această calitate duală îi conferă o autonomie și o eficiență sporită în acțiunile sale. În sfera de competență a ISM intră o gamă largă de contravenții, majoritatea vizând încălcări ale Codului Muncii, ale Legii securității și sănătății în muncă și ale altor acte normative conexe.

CONCLUZII

Pe parcursul acestei analize, am demonstrat că Inspectoratul de Stat al Muncii (ISM) deține un rol important și complex în prevenirea și combaterea abaterilor de la legislația muncii. Depășind o simplă funcție de control și supraveghere, Inspectoratul de stat al Muncii operează ca o instituție multifuncțională, esențială pentru protecția drepturilor angajaților, promovarea unui mediu de muncă echitabil și sigur, și asigurarea conformității la nivel național.

Am demonstrat că, în baza cadrului legal (incluzând Codul Muncii, Legea privind Inspectoratul de Stat al Muncii și Codul Contravențional), Inspectoratul de stat al Muncii este înzestrat cu competențe legale, materiale și procesuale extinse. Această complexitate se reflectă nu doar în capacitatea sa de a constata o gamă variată de contravenții strict prevăzute de lege – de la încălcări ale normelor de securitate și sănătate în muncă până la admiterea la muncă a categoriilor vulnerabile – dar și, în cazurile de gravitate maximă precum munca nedeclarată și utilizarea muncii nedeclarate, de a examina și aplica direct sancțiuni.

Mijloacele de săvârșire a contravențiilor și specificul temporal sau spațial (locul de muncă) s-au dovedit a fi elemente constitutive critice, ce influențează direct tipicitatea faptei și gradul de pericol social. De asemenea, am evidențiat statutul special al minorilor în fața legii contravenționale, subliniind angajamentul legiuitorului de a-i proteja prin reglementări stricte privind condițiile de muncă și prin sancțiuni majorate pentru nerespectarea acestora.

În final, sancțiunea contravențională, aplicată de ISM, nu este doar un act de constrângere; ea reprezintă un instrument cu funcții multiple – preventivă, coercitivă și educativă – indispensabil pentru descurajarea comportamentelor ilicite și pentru consolidarea unei culturi a respectului față de lege în relațiile de muncă. Rolul strategic al conducerii ISM, alături de activitatea operativă a inspectorilor de muncă, asigură ca drepturile fundamentale la muncă legală și sigură să nu rămână doar principii pe hârtie, ci să devină realități pentru fiecare angajat.

REFERINȚE:

1. PANTEA, O., ANTOCI, A., *Drept contravențional. Suport de curs*, ediția a II-a revizuită și adăugită, Chișinău 2024, CEP USM, p.11.
2. Constituția Republicii Moldova din 29-07-1994 . Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ru [Accesat la 18.06.25].
3. <https://ism.gov.md/ro/pagini/istorie-13559> [Accesat la 18.06.25].
4. <https://dexonline.ro/definitie/control> [Accesat la 18.06.25].
5. <https://dexonline.ro/definitie/supraveghea> [Accesat la 18.06.25].
6. Creangă I. *Curs de drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2004. 449 p.
7. PĂSCĂLUȚĂ Felicia, *Formele controlului respectării legislației în domeniul securității și sănătății în muncă. Teza de doctor*, Chișinău 2015, C.Z .U.: 349.2 (043.3), p. 35.
8. BOIȘTEANU, E., ROMANDAȘ, N., *Dreptul muncii. Manual*, Chișinău 2014, Tipografia Centrală, p. 720
9. GUȚULEAC ,V., SPÎNU, I., COMARNIȚCAIA, E. *Drept administrativ*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013. 656 p.
10. Capșa T. *Comentariu științifico-practic la Codul muncii al Republicii Moldova*. În: *Dreptul muncii*, nr. 3/2010, nr. 7-8. 203 p.

11. Hotărârea Nr. 788 din 07-10-2013 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului de Stat al Muncii. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114707&lang=ro [Accesat la 18.06.25].
12. PANTEA, Oleg. *Rolul agenției naționale transport auto în prevenirea și combaterea contravenționalității: studiu de caz*. În: *Studia Universitatis Moldaviae (Seria Științe Sociale)*, 2021, nr. 8(148), pp. 31-35.
13. *Codul contravențional al Republicii Moldova* din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.3-6/15 din 16.01.2009, republicat în Monitorul Oficial nr. 78-84 din 17.03.2017.
14. Legea Nr. 140 din 10-05-2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110520&lang=ro [Accesat la 18.06.25].
15. COMARNIȚCAIA, Elena, GUȚULEAC, Victor. *Subiecții răspunderii contravenționale*. În: *Știința juridică autohtonă prin prisma valorilor și tradițiilor europene*, 19 octombrie 2011, Chișinău. Chișinău: „Grafema Libris” SRL, 2014, pp. 92-95
16. PANTEA, Oleg. *Sancțiunile contravenționale aplicate persoanelor fizice în legislația Republicii Moldova*. În: *Revista de Științe Juridice*, 2018, vol. 32, nr. 1, pp. 196-209.