

Dosarul nr. 3ra-742/20

prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (E. Palanciuc, V. Negru, A. Minciuna)

## DECIZIE

16 octombrie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Victor Burduh  
Nicolae Craiu  
Iurie Bejenaru  
Nina Vascan

examinând recursul depus de Anatol Ciubotaru,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Anatol Ciubotaru împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, persoane terțe Andrei Uncuță, IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga” și Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale privind contestarea actului administrativ și restabilirea în funcție,

împotriva hotărârii din 28 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea în contencios administrativ depusă de Anatol Ciubotaru a fost respinsă ca fiind neîntemeiată,

### c o n s t a t ă:

La data de 26 martie 2020 Anatol Ciubotaru a depus în Curtea de Apel Chișinău cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, persoană terță Andrei Uncuță privind contestarea actului administrativ și restabilirea în funcție.

În motivarea cererii de chemare în judecată, reclamantul a indicat că prin Hotărârea nr. 55 din 17 martie 2020 a Parlamentului Republicii Moldova, în baza prevederilor art. 66 lit. m) al Constituției Republicii Moldova, în legătură cu anunțarea la 11 martie 2020 de către Organizația Mondială a Sănătății (OMS) a pandemiei de coronavirus de tip nou (COVID-19) și instituirea de către Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică la 13 martie 2020 a codului roșu la nivel național în legătură cu situația epidemiologică prin infecția COVID-19, a fost declarată starea de urgență în perioada 17 martie – 15 mai 2020.

De asemenea, Anatol Ciubotaru a precizat că prin Hotărârea Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică nr. 7 din 13 martie 2020 privind evoluția situației epidemiologice a infecției COVID-19, s-a constatat gradul de alertă Cod roșu la nivel național referitor la situația epidemiologică prin infecția cu

COVID-19, existând pericol confirmat de declanșare a urgenței de sănătate publică în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.1431 din 29 decembrie 2016.

Conform Planului de pregătire și răspuns la infecția cu Coronavirus de tip nou (COVID-19), și anume a schemei de referire în instituțiile spitalicești pentru copii și adulți, Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga” urma a se ocupa de cazurile grave și extrem de grave de îmbolnăvire a adulților.

Pe baza celor prezentate, reclamantul a precizat că pe data de 17 martie 2020 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 54 pentru modificarea Legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, prin care a lărgit spectrul măsurilor aplicabile pe durata stării de urgență.

Totodată, în cererea de chemare în judecată s-a mai arătat că prin legea vizată Parlamentul a stabilit că Comisia pentru Situații Excepționale, Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale și Ministerul Afacerilor Interne, pe durata stării de urgență, pot exercita și „alte atribuții necesare” decât cele prevăzute expres în Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.

Aici, reclamantul a reiterat că după adoptarea Legii nr. 54, în aceeași zi (17 martie 2020), Parlamentul a adoptat Hotărârea nr. 55, prin care a declarat starea de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova în perioada 17 martie – 15 mai 2020 în legătură cu situația epidemiologică prin infecția cu COVID19, iar la articolul 2 din Hotărâre, Parlamentul a stabilit o listă de măsuri care urmau a fi întreprinse de Comisia pentru Situații Excepționale.

Conform punctelor 8) și 12) din același articol, Comisia pentru Situații Excepționale poate efectua „modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice” și „alte acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID19)”.

Drept rezultat, în temeiul art. 22 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, art. 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 55/2020 privind declararea stării de urgență, punctele 6, 7, 8 și 9 din Regulamentul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1340/2001, la data de 24 martie 2020, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a emis dispoziția nr. 4 prin care a dispus că: 1) Încălcarea intenționată sau din neglijență a dispozițiilor Comisiei, constituie temei de eliberare din funcție a conducătorului instituției publice. 2) Eliberarea din funcție (concedierea) se dispune prin dispoziția Comisiei pentru situații excepționale, în baza propunerii verbale sau scrise a unui membru al Comisiei. 3) Prevederile art. 86 alin. 2, 87, 89, 90 din Codul muncii, precum și alte prevederi legale ce impun condiții, restricții și reguli de eliberare din funcție nu sînt aplicabile pe perioada stării de urgență. 4) Dispozițiile normative și individuale ale Comisiei pentru situații excepționale se contestă direct în instanța de judecată în termen de 24 de ore din momentul afișării pe pagina oficială a Guvernului. 5) Contestația depusă nu suspendă efectele actului contestat. 6) Instanța de judecată nu este în drept să suspende acul contestat. 7) Competența exclusivă pentru examinarea contestațiilor împotriva Dispozițiilor Comisiei pentru situații excepționale aparține Curții de Apel Chisinau. a 8) Cauza se judecă în termen de 72 de ore de la data intrării dosarului în instanță. 9) Contestația declarată cu

omiterea termenului, nu poate fi repusă în termen. 10) Hotărîrea Curții de Apel Chișinău este irevocabilă din momentul pronunțării. 11) Prevederile Codului administrativ, ale Codului de procedură civilă sunt aplicabile la examinarea cauzelor, în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei dispoziții. 12) Comisia situații excepționale, la propunerea unui membru al Comisiei, decide angajarea conducătorului instituției publice. 13) Se destituie domnul Anatol Ciubotaru din funcția de director al IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”, din data de 24 martie 2020. 14) Se numește domnul Andrei Uncuta în funcție de director interimar al IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”.

În opinia sa, pct. 13 și 14 a dispoziției nominalizate sunt ilegale și urmează a fi anulate, deoarece la emiterea acestora pârâta Comisia pentru Situații Excepționale și-a atribuit greșit competență de a elibera din funcție conducătorul instituției publice limitându-se doar la indicarea temeiurilor de destituire din funcție specificate în pct. 1, fără a individualiza care temei din cele două prevăzute în punctul menționat a generat destituirea recurentului din funcție, având în vedere că încălcarea intenționată sau încălcarea din neglijență a dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale constituie două temeiuri distincte, iar gravitatea încălcării este un factor decisiv întru aplicarea sancțiunii disciplinare.

Din considerentele că după cum a fost invocat în acțiune, prin adoptarea punctelor 13 și 14 a dispoziției nr. 4 din 24 martie 2020 Comisia pentru Situații Excepționale i-a lezat dreptul la proprietate al reclamantului consfințit în art. 1 din Protocolul nr. 1, art. 46 din Constituția Republicii Moldova, precum și dreptul la muncă garantat de art. 43 al Constituției, Anatol Ciubotaru a depus prezenta acțiune în instanța de contencios administrativ a Curții de Apel Chișinău, solcitând în urma concretizării acțiunii anularea pct. 13 și 14 din dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, prin care dânsul a fost destituit din funcția de director al IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga” și numit în funcție de director interimar al IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”, Andrei Uncuță, cu restabilirea sa în funcția de director al IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”.

Prin încheierea protocolară din 27 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău, demersul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale privind atragerea sa în proces în calitate de persoană terță a fost admis și dispusă atragerea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale în proces în calitate de persoană terță.

Prin încheierea protocolară din 27 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost atras în proces în calitate de persoană terță IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”.

Prin hotărîrea din 28 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău, acțiunea depusă de Anatol Ciubotaru a fost respinsă ca neîntemeiată.

Invocând ilegalitatea și netemeinicia hotărîrii instanței de fond, la data de 15 iunie 2020, Anatol Ciubotaru a contestat-o cu recurs motivat, solcitând admiterea acestuia, casarea integrală a hotărîrii din 28 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău ce constituie obiectul prezentului recurs cu emiterea unei noi decizii, de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului a indicat că instanța de fond nu a reținut niciunul din argumentele sale prezentate în susținerea acțiunii depuse cu privire la lipsa competenței Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova de a emite pct.13 și 14 din dispoziția nr.4 din 24 martie 2020 și nici nu a explicat de ce aceste argumente nu sunt valabile.

În acest sens, recurentul a considerat că prima instanță a omis să rețină principiul legalității stipulat de art. 21 Cod administrativ, conform căruia autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege. Or, Comisia pentru Situații Excepționale la adoptarea actului administrativ anularea căruia se solicită atunci când a recurs la restrângerea exercițiului drepturilor recurentului care nu-i pot fi îngrădite, și anume: dreptul de acces liber la justiție, dreptul la prezumția nevinovăției, dreptul la neretroactivitatea legii, dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle, a acționat contrar prevederilor art. 54 din Constituție și art. 5 din Legea nr.212 din 24 iunie 2004,.

Apreciind competența autorității publice, recurentul a menționat că Curtea de Apel Chișinău a omis să aplice dispozițiile art. 53 și 57 din Cod administrativ, care sunt incidente speței.

Or, reieșind din dispozițiile art. 53 alin. (1) Cod administrativ, Comisia pentru Situații Excepționale avea atribuția doar de a stabili procedura de numire în funcție și de destituire a conducătorilor instituțiilor publice (art.22 alin.(1) lit.g) din Legea nr.212 din 24 iunie 2004 și art.2 pct.8) din hotărârea Parlamentului nr.55 din 17 martie 2020), dar nu de a efectua propriu-zis destituirea lor.

În această ordine de idei, recurentul a notat că, adoptarea pct. 2 al dispoziției nr. 4 din 24 martie 2020, prin care Comisia pentru Situații Excepționale și-a atribuit ulterior inițierii procedurii administrative, competența de a elibera din funcție (concedia) conducătorul instituției publice, în baza propunerii verbale sau scrise a unui membru a Comisiei, iar prin pct. 12 al dispoziției de a decide angajarea conducătorului instituției publice, la propunerea unui membru al Comisiei - au fost decise de membrii Comisiei pentru Situații Excepționale tocmai la finalul procedurii administrative, deja după luarea deciziei de destituire a sa și angajare a terțului. Aceste competențe de destituire și angajare, Comisia și le-a arogat unilateral, după inițierea procedurii administrative (în realitate, chiar la finalul ei).

Totodată, Anatol Ciubotaru a susținut că nu i-a fost comunicată încălcarea exactă pe care ar fi admis-o, nici în ce ar fi constat riscul de amânare a concedierii, sau urgența concedierii sale.

A invocat că conform art. 18 Cod administrativ, interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții.

În acest context, recurentul a accentuat că Curtea de Apel Chișinău nu a invocat acest articol care reglementează interesul public, la fel cum nu a motivat în ce mod anume, prin destituirea sa și numirea în locul său a terțului Andrei Uncuță

a fost asigurată ordinea de drept, democrația, drepturile și libertățile persoanelor, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice și funcționarea lor legală și în bune condiții.

În continuare, recurentul a relevat că din argumentele invocate de instanță, legate de garantarea dreptului la viață și sănătate (art.24 din Constituție), dreptul la garantarea ocrotirii sănătății (art.36 din Constituție), precum și posibilitatea restrîngerii anumitor drepturi în cazurile prevăzute de lege (art.54 din Constituție), nu este clar în ce mod emiterea actului administrativ individual defavorabil a fost de natură să influențeze o mai bună protecție a dreptului la viață, sănătate și ocrotirea ei, din moment ce statisticile oficiale privind cazurile de infectare a populației și a medicilor, precum și rata mortalității doar s-a agravat după emiterea actului.

Totodată, recurentul a menționat că prevederile contestate – pct. 13 și 14 din dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 coroborează cu pct.1 din Dispoziție. Însă, pct. 13 și 14 nu definesc și stabilesc care sunt acele încălcări și neglijențe (gradul de abatere, culpa), prin ce nu corespund principiului predictibilității și a altor principii prevăzute în art. 3 din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, precum și art. 31 Cod administrativ. Mai mult, la deficiențele menționate, actul administrativ contestat admite o ingerință inadmisibilă în drepturile fundamentale ale omului, ceea ce a fost realizat de către pârâtă prin depășirea atribuțiilor și contrar legii.

La fel, recurentul a invocat că pârâtă a emis dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 nerespectând condițiile proporționalității, prevăzute de art. 29 Cod administrativ. Or, măsura întreprinsă de Comisia pentru Situații Excepționale nu a fost una potrivită și realizată în temeiul împuternicirilor atribuite prin lege, aceste împuterniciri fiind depășite prin încălcarea unui set de legi (aflate în vigoare la data emiterii actului administrativ), care garantează drepturile de acces la justiție, la un proces echitabil, drepturile angajatului care rezultă din art. 86 alin. (2), art. 87, 89, 90 Codul muncii, precum și din alte prevederi legale ce impun condiții, restricții și reguli de eliberare din funcție.

Totodată, recurentul a indicat că în hotărârea Curții de Apel Chișinău din 28 martie 2020 se menționează faptul că aceasta este irevocabilă din momentul pronunțării. Această mențiune se bazează pe o prevedere din actul administrativ contestat, și anume, pct.10 care stabilește că hotărârea Curții de Apel Chișinău este irevocabilă din momentul pronunțării.

Cu toate acestea, recurentul a considerat că pct.10 din dispoziția nr.4 din 24 martie 2020 a fost dispus abuziv și contrar prevederilor constituționale și legale cu privire la competența sa, respectiv acesta nu poate fi reținut. Or, Comisia pentru Situații Excepționale nu a fost investită cu funcții de legislator (adoptarea și modificarea actelor legislative, inclusiv legi constituționale, organice și ordinare).

Așadar, în condițiile legii, hotărârile pronunțate fie de judecătorii, fie de instanța de apel ca prima instanță pot fi contestate cu apel, respectiv, cu recurs, la instanța ierarhic superioară.

Având în vedere argumentele recursului și criticile invocate împotriva hotărârii instanței de fond, Anatol Ciubotaru a concluzionat asupra caracterului neîntemeiat al hotărârii judecătorești contestate, care a fost adoptată cu încălcarea principiilor prevăzute de lege, urmare la aprecierea eronată a stărilor de fapt și de

drept, a probatoriului prezentat, a circumstanțelor cauzei, precum și prin aplicarea, interpretarea greșită a legii și actelor normative incidente, motiv pentru care a solicitat admiterea recursului în sensul declarat.

La data de 9 iulie 2020 Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a depus referință împotriva cererii de recurs, prin care a solicitat declararea inadmisibilă a recursului și menținerea hotărârii din 28 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

La data de 11 august 2020 Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale a depus referință la cererea de recurs a recurentului Anatol Ciubotaru, solicitând respingerea recursului ca fiind neîntemeiat cu menținerea hotărârii primei instanțe.

**Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că până a se expune referitor la legalitatea soluției adoptate de către prima instanță, precum și a argumentelor invocate în acest sens în recurs, urmează să verifice dacă la caz a fost sau nu respectat termenul de depunere a recursului și dacă actul judecătoresc contestat poate fi în general atacat în ordine de recurs.**

Fiind suverană în privința controlului pe care îl efectuează și având în vedere argumentele care i-au fost prezentate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ a analizat inițial aceste aspecte prin prisma art. 20 din Constituție care consacră principiul accesului liber la justiție, care reprezintă facultatea oricărei persoane de a introduce o acțiune în justiție, implicând obligația corelativă a statului să soluționeze această acțiune.

Prin generalitatea formulării sale, articolul 20 permite oricărei persoane - cetățean al Republicii Moldova, cetățean străin sau apatrid - accesul la justiție. Totodată, el permite accesul la justiție pentru apărarea oricărui drept sau libertăți și a oricărui interes legitim, indiferent dacă aceasta rezultă din Constituție sau din alte legi.

Accesul liber la justiție este consacrat ca un drept cetățenesc fundamental, atât prin articolul 6 pct.1 din Convenția Europeană, cât și prin articolul 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, precum și prin articolul 14 pct.1 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

În același timp, atât în jurisprudența Curții Constituționale, cât și în cea a Curții Europene s-a constatat în unanimitate că accesul liber la justiție nu este, în esență, un drept absolut și poate fi limitat atunci când limitările sunt rezonabile și proporționale cu scopul urmărit.

Curtea Europeană a subliniat că limitările stabilite prin legislația națională nu pot afecta dreptul în substanța sa, ci trebuie să urmărească un scop legitim și să existe un raport de proporționalitate între măsurile stabilite și scopul urmărit.

În contextul celor elucidate, Colegiul reține că accesul la justiție, ca un aspect inerent al dreptului la un proces echitabil, nu poate fi perceput în lipsa garanțiilor impuse de articolul 6 pct.1 din Convenția Europeană, garanții la care se poate renunța numai în măsura invocată supra.

De asemenea, Colegiul va analiza circumstanțele enunțate și prin prisma art. 119 din Constituție în coroborare cu 244 alin. (1) Cod administrativ, potrivit căroră, împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și organele de stat

competente pot exercita căile de atac, în condițiile legii. Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Totodată, instanța de recurs va analiza limitele controlului judecătoresc în cazul în care măsurile de urgență ale Executivului sunt contestate și prin prisma art. 54 alin. (2) și (3) din Constituție, conform cărora exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. Prevederile alin. (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

Ținând cont de cele menționate, instanța de recurs reține că deși conform pct. 10 din dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, hotărârea Curții de Apel Chișinău care examinează contestațiile împotriva dispozițiilor Comisiei pentru situații excepționale este irevocabilă din momentul pronunțării, totuși în orice societate democratică protecția persoanei (fizice sau juridice) este una din atribuțiile de bază ale statului, iar dreptul persoanei care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, de a se adresa instanței de contencios administrativ competente vine să asigure implementarea eficace a principiului constituțional privind accesul liber la justiție, garantat de articolul 20 din Constituție, ceea ce denotă că statul trebuie să le asigure persoanelor afectate de măsurile de urgență ale executivului pe durata stării de urgență accesul la un tribunal cu „jurisdicție depălină”.

Respectiv, interdicția de a contesta cu recurs actele judecătorești ce vizează controlul legalității dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale privează aceste persoane de dreptul de acces liber la justiție, de dreptul la un proces echitabil, de dreptul la apărare și într-un final de principiul exercitării căilor de atac, contrar art. 20 și 119 din Constituție în coroborare cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, motiv pentru care Colegiul concluzionează că hotărârea din 28 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins ca neîntemeiată acțiunea depusă de Anatol Ciubotaru poate forma obiectul recursului prevăzut la capitolul V, cartea a treia din Codul administrativ.

Or, pe lângă faptul că inadmisibilitatea și imposibilitatea atacării cu recurs a hotărârii Curții de Apel Chișinău ce vizează controlul legalității dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale constituie în mod evident o limitare a dreptului la un proces echitabil, respectiv a dreptului fundamental protejat constituțional referitor la accesul liber la justiție, Colegiul mai reține că art. 22 alin. (1) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, nu prevede pentru Comisia pentru Situații Excepționale atribuții de modificare a căilor de atac prevăzute de Codul de procedură civilă și Codul administrativ.

Aici se va menționa că deși art. 22 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război stipulează că

Comisia exercită alte atribuții necesare, faptul dat nu poate fi raportat la atribuții de *lege ferenda* sau atribuții de modificare a organizării judecătorești.

Or, conform art. 61 lit. a) coroborat cu art. 72 alin. (3) lit. c) și m) din Constituție, Parlamentul are următoarele atribuții de bază: adoptă legi, hotărâri și moțiuni. Prin lege organică se reglementează: organizarea și funcționarea Parlamentului; regimul stării de urgență, de asediu și de război.

Prin urmare, doar legiuitorul - Parlamentul Republicii Moldova, are atribuții exclusive pentru stabilirea procedurii de soluționare a litigiilor civile, de contencios administrativ, inclusiv în ceea ce privește căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță.

Mai mult, la acest capitol urmează a fi evidențiat faptul că Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 17 din 23 iunie 2020 a reținut că autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență, prin natura lor, fac parte din puterea executivă. Astfel, acestea nu pot depăși domeniul de competență al executivului, deoarece singurele competențe pe care le dețin de la Parlament sunt executive, respectiv acestea nu pot să preia atribuțiile puterii legislative, *i.e.* să adopte, să modifice sau să abroge legi.

Referitor la argumentul intimatelor Comisia pentru Situații Excepționale precum că instanța de recurs urmează să ia în considerație și opinia Curții Supreme de Justiție expusă într-o încheiere pronunțată într-o cauză analoagică (dosar nr. 3ra-739/20), prin care a fost declarat inadmisibil recursul depus de Anatol Ciubotaru împotriva hotărârii din data de 27 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău, deoarece hotărârea enunțată este irevocabilă și nu poate fi atacată cu recurs, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că soluția dată nu poate să formeze o practică juridică uniformă, în situația în care dezvoltarea unui consens jurisprudențial este un proces care poate fi de durată. Prin urmare, pot fi tolerate faze de divergențe de jurisprudență fără a se pune în discuție securitatea juridică (a se vedea *Nejdet Şahin și Perihan Şahin împotriva Turciei* din 20 octombrie 2011, pct. 83). De altfel, jurisprudența nefiind imuabilă ci, din contra, progresivă în esență, principiul unei bune administrări a justiției nu se poate înțelege ca impunând o cerință strictă privind constanța jurisprudențială (a se vedea *Nejdet Şahin și Perihan Şahin*, citată anterior pct. 84 și *Atanovski împotriva Fostei Republici Iugoslavă a Macedoniei*, din 14 ianuarie 2010, pct. 38).

Prin urmare, având în vedere că la caz, Colegiul a constatat că hotărârea din 28 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău formează obiectul recursului prevăzut la capitolul V, cartea a treia din Codul administrativ, prin prisma art. 13 CEDO care stabilește dreptul la un recurs efectiv și anume faptul că, orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta Convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale, Colegiul reține prevederile art. 244 alin. (1) coroborat cu art. 245 Cod administrativ, potrivit cărora hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs. 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că motivarea recursului depusă împreună cu cererea de recurs la instanța de apel la data de 15 iunie 2020 prin intermediul poștei electronice (vol.II,f.d.1) este în termen, în situația în care decizia recurată ce constituie obiectul prezentului recurs a fost adoptată la data de 28 martie 2020 (vol.I,f.d.202) și recepționată de recurent la data de 3 aprilie 2020 (vol.I,f.d.230), însă prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 55 din 17 martie 2020 pe perioada 17 martie – 15 mai 2020 a fost declarată stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova, respectiv termenul de declarare a recursului pentru Anatol Ciubotaru, după întreruperea legată de starea de urgență a început a curge la data de 16 mai 2020.

Prin încheierea din 29 iulie 2020 a Curții Supreme de Justiție recursul depus de Anatol Ciubotaru a fost numit pentru examinare în complet din 5 judecători.

**Respectiv, având în vedere că la caz a fost respectat termenul de depunere a recursului și actul judecătoresc poate fi contestat cu recurs, Colegiul judiciar urmează a se expune referitor la legalitatea soluției adoptate de către prima instanță prin prisma argumentelor invocate în recurs și în referințele formulate asupra cererii de recurs.**

Studiind materialele dosarului în raport cu argumentele invocate în recurs, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a admite recursul, de a casa integral hotărârea primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii, de admitere integrală a acțiunii.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

Totodată, conform art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sînt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Iar potrivit art. 194 alin. (1) și (2) Cod administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept. În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

La rândul său, aplicabile litigiului sunt și prevederile art. 244 alin. (2) în coroborare cu art. 231 alin. (2) Cod administrativ, conform cărora pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap.III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

La acest capitol, Colegiul reține și prevederile art. 219 alin. (1) – (3) Cod administrativ, potrivit cărora instanța de judecată este obligată să cerceteze starea

de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

Articolul 224 alin. (1) lit. a) Cod administrativ prevede că, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă hotărâre prin care în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

Din actele și lucrările dosarului prezentate și necontestate de părți, dar și determinate de instanța ierarhic inferioară în faza procesuală anterioară se atestă că, la data de 31 ianuarie 2020, Directorul General al Organizației Mondiale a Sănătății a declarat epidemia de COVID-19 drept o urgență de sănătate publică la nivel internațional (USPNI) conform Regulamentului Sanitar Internațional (RSI) 2005, luând în considerație recomandările Comitetului de Urgențe.

La fel, s-a constatat că, prin Hotărârea Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică nr. 7 din 13 martie 2020 privind evoluția situației epidemiologice a infecției COVID-19, s-a constatat gradul de alertă Cod roșu la nivel național referitor la situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19, existând pericol confirmat de declanșare a urgenței de sănătate publică în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.1431 din 29 decembrie 2016.

Conform Planului de pregătire și răspuns la infecția cu Coronavirus de tip nou (COVID-19), și anume a schemei de referire în instituțiile spitalicești pentru copii și adulți, Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga” se va ocupa de cazurile grave și extrem de grave de îmbolnăvire a adulților.

În acest context, pe data de 17 martie 2020 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 54 pentru modificarea Legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, prin care a lărgit spectrul măsurilor aplicabile pe durata stării de urgență.

De asemenea, prin legea vizată Parlamentul a stabilit că Comisia pentru Situații Excepționale, Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale și Ministerul Afacerilor Interne, pe durata stării de urgență, pot exercita și „alte atribuții necesare” decât cele prevăzute expres în Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.

La acest capitol, Colegiul reține că după adoptarea Legii nr. 54, în aceeași zi (17 martie 2020), Parlamentul a adoptat Hotărârea nr. 55, prin care a declarat starea de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova în perioada 17 martie – 15 mai 2020 în legătură cu situația epidemiologică prin infecția cu COVID19.

Iar la articolul 2 din Hotărâre, Parlamentul a stabilit o listă de măsuri care urmează a fi întreprinse de Comisia pentru Situații Excepționale. Punctele 8) și 12) din același articol prevăd că Comisia pentru Situații Excepționale poate efectua „modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice” și „alte acțiuni necesare în vederea

prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID19)”.

Ca urmare, în temeiul art. 22 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, art. 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 55/2020 privind declararea stării de urgență, punctele 6, 7, 8 și 9 din Regulamentul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1340/2001, la data de 24 martie 2020, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a emis dispoziția nr. 4 prin care a dispus că: 1) Încălcarea intenționată sau din neglijență a dispozițiilor Comisiei, constituie temei de eliberare din funcție a conducătorului instituției publice. 2) Eliberarea din funcție (concedierea) se dispune prin dispoziția Comisiei pentru situații excepționale, în baza propunerii verbale sau scrise a unui membru al Comisiei. 3) Prevederile art. 86 alin. 2, 87, 89, 90 din Codul muncii, precum și alte prevederi legale ce impun condiții, restricții și reguli de eliberare din funcție nu sînt aplicabile pe perioada stării de urgență. 4) Dispozițiile normative și individuale ale Comisiei pentru situații excepționale se contestă direct în instanța de judecată în termen de 24 de ore din momentul afișării pe pagina oficială a Guvernului. 5) Contestația depusă nu suspendă efectele actului contestat. 6) Instanța de judecată nu este în drept să suspende acul contestat. 7) Competența exclusivă pentru examinarea contestațiilor împotriva Dispozițiilor Comisiei pentru situații excepționale aparține Curții de Apel Chișinău. a 8) Cauza se judecă în termen de 72 de ore de la data intrării dosarului în instanță. 9) Contestația declarată cu omiterea termenului, nu poate fi repusă în termen. 10) Hotărîrea Curții de Apel Chișinău este irevocabilă din momentul pronunțării. 11) Prevederile Codului administrativ, ale Codului de procedură civilă sunt aplicabile la examinarea cauzelor, în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei dispoziții. 12) Comisia situații excepționale, la propunerea unui membru al Comisiei, decide angajarea conducătorului instituției publice. 13) Se destituie domnul Anatol Ciubotaru din funcția de director al IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”, din data de 24 martie 2020. 14) Se numește domnul Andrei Uncuta în funcție de director interimar al IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”.

Considerând că prin pct. 13 și 14 a dispoziției nominalizate îi este lezat dreptul la proprietate consfințit în art. 1 din Protocolul nr. 1, art. 46 din Constituția Republicii Moldova, precum și dreptul la muncă garantat de art. 43 al Constituției, reclamantul Anatol Ciubotaru s-a adresat instanței de contencios administrativ a Curții de Apel Chișinău cu prezenta cerere de apărare a drepturilor pretins încălcate, solcînd în urma concretizării acțiunii anularea pct. 13 și 14 din dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, cu restabilirea sa în funcția de director al IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”.

Fiind învestită cu examinarea cauzei în fond, prima instanță avînd ca obiect contestarea actului administrativ și restabilirea în funcție, s-a pronunțat în favoarea netemeinicii acțiunii pe care a respins-o ca neîntemeiată, temeinicia cerințelor reclamantului fiind apreciată de către instanța de fond prin prisma și limitele condițiilor impuse de art. 225 alin. (3) Cod administrativ.

Respectiv, în partea ce ține de prima condiție instituită de art. 225 alin. (3) Cod administrativ – existența situației excepționale la data la care a fost emis actul, prima instanță a constatat că, aceasta a fost respectată de autoritatea publică. Aceasta deoarece starea de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 17 martie – 15 mai 2020, a fost declarată prin Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020, iar dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 a fost emisă la data de 24 martie 2020, adică când situația excepțională deja exista.

Cu referire la cea de-a doua condiție instituită de art. 225 alin. (3) Cod administrativ – competența autorității publice de a emite actul, instanța de judecată a reținut că actul administrativ contestat a fost emis de un organ competent, or, competența autorității publice de a emite actul a fost atribuită prin prisma art. 2 alin. (8) și (12) din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 și, reșpective pct. 1-3 din dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

Cât privește cea de-a treia condiție instituită de art. 225 alin. (3) Cod administrativ – existența interesului public care justifică emiterea actului administrativ, prima instanță a constatat existența acestuia, având în vedere statutul strategic și rolul IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga” în situația epidemiologică privind infecția cu COVID – 19, în lumina evenimentelor de sănătate publică cu risc major (naționale cu potențial înalt de transmitere) de afectare a sănătății populației, care necesită măsuri urgente de control și de supraveghere.

Referitor la cea de-a patra condiție instituită de art. 225 alin. (3) Cod administrativ – imposibilitatea efectivă a autorității publice de a emite actul în condiții obișnuite, instanța de judecată a notat că potrivit Planului de pregătire și răspuns la infecția cu Coronavirus de tip nou (COVID-19), o pandemie de COVID-19, cu o răspândire puternică a cazurilor și a gravității lor în spațiu și timp la nivel mondial, se caracterizează prin apariția unui nou tip de Coronavirus față de care imunitatea populației este slabă. Or, în afară de impactul major asupra sănătății, o pandemie COVID-19 poate provoca pe termen lung: bulversarea sistemului sanitar din cauza suprasolicitării rapide a serviciilor de sănătate; afectarea situației economice și sociale, precum și sistarea serviciilor esențiale pentru buna funcționare a societății și a Statului.

Ca urmare, statul este obligat să întreprindă tot ansamblul de măsuri necesare pentru protejarea populației Republicii Moldova în condițiile declanșării unei epidemii/pandemii de COVID-19, iar având în vedere rapiditatea evoluției pandemiei în țările europene, precum și în R. Moldova, acțiunile autorităților naționale publice urmează să fie prompte, în vederea îndeplinirii sarcinilor constituționale de ocrotire a sănătății populației.

Consecință a celor enunțate, prima instanță apreciind legalitatea pct. 13 și 14 ale dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020, prin prisma art. 225 alin. (3) Cod administrativ nu a găsit temei pentru anularea actului contestat, motiv pentru care acțiunea reclamantului a fost respinsă ca neîntemeiată, or, condițiile impuse de lege la emiterea pct. 13 și 14 au fost respectate.

Cu referire la argumentele părții reclamante privind lipsa de competență a instanței de apel la examinarea cauzei date, ca primă instanță, Curtea de Apel Chișinău a reținut pct. 7, 8 și 10 din dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, potrivit cărora competența exclusivă pentru examinarea contestațiilor împotriva dispozițiilor Comisiei pentru situații excepționale aparține Curții de Apel Chișinău. Cauza se judecă în termen de 72 de ore de la data intrării dosarului în instanță. Hotărârea Curții de Apel Chișinău este irevocabilă din momentul pronunțării. Respectiv, Curții de Apel Chișinău i-a fost atribuită competența în examinarea contestațiilor împotriva dispozițiilor Comisiei pentru situații excepționale.

Astfel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție analizând materialele dosarului în coraport cu criticele formulate în recurs și cu normele juridice ce guvernează raportul juridic litigios, ajunge la concluzia că soluția dată de către prima instanță contravine circumstanțelor cauzei și este greșită, rezultată din aprecierea incorectă a materialului probator și interpretarea eronată a normelor de drept material. Or, o astfel de soluție rezultă din nedeterminarea exactă a naturii juridice a litigiului, criteriu, care presupune prin sine lămurirea completă și certă a situației de fapt sub toate aspectele, mai mult că concluziile instanței de fond sunt bazate pe o apreciere unilaterală și arbitrară a materialului probator, fapt ce vine în contradicție cu normele de drept procedural.

Cu referire la pretenția invocată de Anatol Ciubotaru în acțiune cu privire la anularea ca fiind ilegale pct. 13 și 14 din dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale, instanța de recurs reține inițial prevederile art. 43 din Legea Supremă, care garantează că orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

Totodată, la nivel internațional dreptul la muncă este recunoscut și protejat de art. 23 din Declarația Universală și de art. 6 alin. 1 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, însă acesta nu este un drept absolut și nelimitat.

Având în vedere specificul dreptului la muncă, dar și al poziționării subiecților raporturilor de muncă, atât normele naționale, cât și cele internaționale stabilesc un minim de garanții, menite să asigure un echilibru dintre angajați și angajatori și o protecție adecvată a demnității, securității și stabilității angajaților.

Aici, instanța de recurs reiterează că dreptul la muncă, la desfacerea contractului individual de muncă, alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă vizează posibilitatea oricărei persoane de a exercita profesia sau meseria pe care o dorește, în anumite condiții stabilite de legiuitor, or, oricum s-ar exercita dreptul la muncă, exigențele și condițiile legale ce conferă titularului dreptul la muncă nu pot fi ignorate. Aceste condiții, de regulă, direcționează capacitatea persoanei de a deveni salariat într-un anumit domeniu și/sau pe o anumită durată. Prin urmare, dreptul la muncă trebuie exercitat în condițiile legii.

Astfel, pentru a vedea dacă prevederile contestate respectă standardele Constituției în coroborare cu legislația muncii cât și a legilor speciale în acest sens,

care asigură scopul stabilității raporturilor de muncă și care condiționează încadrarea în câmpul muncii de întrunirea anumitor cerințe, precum și stabilesc situațiile de angajare, suspendare și încetare a raporturilor de muncă, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ le va examina sub următoarele aspecte: dacă prevederile contestate oferă competențe excesive Comisiei pentru Situații Excepționale în contextul stării de urgență de a demite și angaja conducătorii instituției publice și dacă prevederile contestate sunt proporționale cu scopul legitim urmărit.

Astfel, Colegiul reține că soluția adoptată de prima instanță a fost expusă și motivată exclusiv prin prisma art. 225 alin. (3) Cod administrativ care stabilește limitele controlului judecătoresc în cazul emiterii actelor administrative individuale și normative referitoare la exercitarea regimului stării excepționale, la măsurile de urgență luate de autoritățile publice în vederea combaterii epidemiilor.

La acest capitol, Colegiul reține că prin Hotărârea nr. 17 din 23 iunie 2020, Curtea Constituțională a declarat neconstituțional articolul 225 alin. (3) din Codul administrativ în partea în care limitează competența instanțelor de judecată de a efectua controlul proporționalității măsurilor dispuse de către autoritatea publică.

Referitor la argumentul invocat de către intimat precum că prevederile Curții Constituționale nu sânt aplicabile speței, deoarece la data emiterii prevederilor care au fost contestate, articolul 225 alin. (3) din Codul administrativ era în vigoare și producea efecte juridice, deoarece hotărârea Curții Constituționale produce efecte pentru viitor și nu are efect retroactiv, acestea nu pot constitui drept temei pentru respingerea recursului și menținerea hotărârii contestate, or, neretroactivitatea hotărârii Curții Constituționale nu poate prevala în situația în care la baza hotărârii judecătorești sunt puse prevederi legale care contravin drepturilor și libertăților fundamentale și prin efect sunt declarate neconstituționale. La rândul său, principiul stabilirii raporturilor juridice nu poate implica promovarea unui drept prin intermediul unor norme neconstituționale.

Plus la aceasta, conform pct. 56 și 60 din Hotărârea 10 octombrie 2013 a Curții Constituționale privind interpretarea articolului 140 din Constituție, hotărârea Curții urmează a se aplica tuturor raporturilor juridice care nu s-au stins încă la data pronunțării hotărârii, respectiv, tuturor situațiilor cărora li se aplică în continuare dispozițiile legale declarate neconstituționale, precum și pe calea revizuirii. Opozabilitatea *erga omnes* a hotărârilor Curții Constituționale implică obligația constituțională a tuturor autorităților de a aplica întocmai deciziile Curții la situațiile concrete în care normele declarate neconstituționale au incidență.

Astfel, la caz, Hotărârea nr. 17 din 23 iunie 2020 a Curții Constituționale prin care a fost declarat neconstituțional articolul 225 alin. (3) din Codul administrativ în partea în care limitează competența instanțelor de judecată de a efectua controlul proporționalității măsurilor dispuse de către autoritatea publică, a fost pronunțată când în speță raporturile juridice nu au fost stinse.

În acest context, Colegiul reiterează că întru soluționarea corectă a litigiului dedus judecății nu poate fi constrâns, la examinarea dispozițiilor criticate doar prin prisma normelor invocate de către reclamant, ci este liber să le analizeze și în raport cu prevederile relevante pentru soluționarea justă a litigiului dedus judecății, importante fiind argumentele aduse în acest sens.

Astfel, în acord cu art. 8 din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, cu modificările ulterioare, pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, unele atribuții ale administrației publice centrale și locale se pun în sarcina organelor competente prevăzute de prezenta lege, în modul stabilit de Guvern. În condițiile stării de urgență, de asediu sau de război, autoritățile administrației publice centrale și locale exercită numai atribuțiile care nu au fost delegate organelor competente menționate la alin.(1) și au obligația de a acorda sprijin acestora.

Totodată, conform art. 22 din aceeași lege, care prevede atribuțiile Comisiei pentru Situații Excepționale pe durata stării de urgență, pe durata stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale are următoarele atribuții: a) emite dispoziții privind aplicarea măsurilor de protecție a populației și bunurilor, de localizare și lichidare a consecințelor situațiilor excepționale, de apărare a statului de drept și de menținere sau restabilire a stării de legalitate; b) controlează activitatea comisiilor pentru situații excepționale ale autorităților administrației publice locale și analizează modul de desfășurare a operațiunilor de salvare și de intervenție, adoptă măsuri pentru asigurarea oportună a acestor comisii cu forțele și mijloacele necesare; c) exercită dreptul exclusiv de a interzice desfășurarea adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă; d) coordonează activitatea mijloacelor de informare în masă privind informarea populației despre cauzele și proporțiile situației excepționale, despre măsurile întreprinse de Guvern pentru prevenirea pericolului, lichidarea urmărilor acestei situații și protecția populației, precum și privind familiarizarea populației cu regulile de comportare în timpul situației excepționale; e) dispune, în caz de necesitate, sistarea temporară a livrării gazelor, energiei electrice și apei potabile; f) limitează sau interzice comercializarea băuturilor alcoolice; g) stabilește procedura de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice, cazurile când este permisă demisia lucrătorilor; h) stabilește regimul special de folosire a spațiului aerian; i) exercită alte atribuții necesare. Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova sînt executorii pentru conducătorii autorităților administrației publice centrale și locale, ai agenților economici, ai instituțiilor publice, precum și pentru cetățeni.

Iar în temeiul art. 29 Cod administrativ, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

În accepțiunea art. 53 Cod administrativ, competența reprezintă totalitatea atribuțiilor acordate autorităților publice sau persoanelor din cadrul acestora prin lege sau alte acte normative. Competența se stabilește la momentul inițierii procedurii administrative. Modificarea dispozițiilor legale privind competența pe parcursul derulării procedurii administrative nu afectează competența stabilită inițial, cu excepția cazului în care autoritatea publică este desființată sau dacă

pentru procedurile administrative în desfășurare legea prevede în mod expres transferul de competență.

La rândul său, art. 57 din același cod statuează expres că activitatea administrativă se realizează numai de autoritatea publică competentă și în limitele competenței legale. În cazul în care există riscul de amânare a efectuării unui act/operațiuni urgente, orice autoritate publică este competentă să ia măsurile urgente dacă evenimentul care impune măsura s-a produs în aria sa de competență teritorială, chiar dacă acea autoritate publică nu are competența materială. Autoritatea publică competentă material este informată în cel mult 3 zile, dată de la care competența de urgență încetează de drept.

Ținând cont de faptul că o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate opera în mod izolat, ci trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente care se completează una pe alta ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent, instanța de recurs reține la caz și prevederile pct. 5, 6, 10, 29 și 30 din Regulamentul privind numirea în funcție pe bază de concurs a conducătorilor instituțiilor medico-sanitare publice aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1016 din 1 septembrie 2016, cu modificările ulterioare, potrivit cărora conducătorii instituțiilor medico-sanitare publice republicane, municipale și raionale sunt selectați în bază de concurs organizat de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale anunță concurs pentru ocuparea funcției de conducător al instituției medico-sanitare publice cu cel puțin 90 de zile înainte de expirarea termenului aflării în funcție a conducătorului actual. În caz de încetare a relațiilor contractuale înainte de expirarea termenului, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale anunță concurs cu cel mult 30 de zile de la data apariției funcției vacante de conducător al instituției medico-sanitare publice.

Cerințele specifice pe care trebuie să le îndeplinească persoana care participă la concursul pentru ocuparea unei funcții de conducător se stabilesc de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale în fiecare caz aparte, în funcție de categoria instituției (republicană, municipală, raională) sau de particularitățile specifice de activitate.

Rezultatele concursului se consemnează într-un proces-verbal, semnat de membrii Comisiei prezenți la ședință, se comunică personal candidaților în termen de 24 de ore de la finalizarea concursului și se plasează pe pagina web a Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, în termen de 3 zile lucrătoare, informează în scris Fondatorul (după caz) privitor la candidatul acceptat pentru funcția de conducător.

Raportând la caz cadrul legal enunțat și reieșind din constatările sus-menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că prima instanță greșit a ajuns la concluzia respingerii acestei pretenții și neîntemeiat a concluzionat că în speță nu există temeiuri pentru anularea pct. 13 și 14 din dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale, reținând incorect că punctele enunțate au fost emise în limitele competenței stabilite de lege.



Aceasta deoarece competența deplină și subiectul cu drept de concediere, demisie și angajare a conducătorului instituției medico-sanitare publice o deține Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Comisia pentru Situații Excepționale având prin prisma articolului 2 pct. 8) și 12) din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 în coroborare cu art. 22 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004, doar atribuția de a stabili procedura de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice, și nicidecum atribuția de a efectua destituirea și/sau angajarea propriu-zisă a lor, care sunt două situații diferite.

Or, procedura de numire în funcție și de destituire a conducătorilor instituțiilor publice reprezintă totalitatea actelor și a formelor care urmau a fi îndeplinite în cadrul activității desfășurate de către Comisia pentru Situații Excepționale, pe când la caz, pârâta prin actul administrativ individual contestat și-a atribuit competență de a elibera din funcție conducătorul instituției publice limitându-se doar la indicarea temeiurilor de destituire din funcție specificate în pct. 1, fără a individualiza care temei din cele două prevăzute în punctul menționat a generat destituirea recurentului din funcție, având în vedere că încălcarea intenționată sau încălcarea din neglijență a dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale constituie două temeuri distincte, iar gravitatea încălcării este un factor decisiv întru aplicarea sancțiunii disciplinare.

La acest capitol, Colegiul reține că prima instanță s-a rezumat la simplul fapt precum că Comisia pentru Situații Excepționale a fost în drept de a-l elibera pe recurentul Anatol Ciubotaru și de a-l angaja pe terțul Andrei Unceuță în funcția de conducător al instituției medico-sanitare publice, în temeiul pct. 1-3 al dispoziției nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale, fără însă a verifica temeiurile acestei modificări de competențe și existența temeiurilor de drept și de fapt care au stat la baza emiterii punctelor contestate.

Faptul că prin pct. 1 și 2 al dispoziției nr. 4 din 24 martie 2020, Comisia pentru Situații Excepționale și-a atribuit competență exclusivă de a elibera din funcție conducătorul instituției publice, în baza propunerii verbale sau scrise a unui membru al Comisiei, pentru încălcarea intenționată sau din neglijență a dispozițiilor Comisiei, Colegiul reține că prin acest proces de autoinvestire cu noi competențe, Comisia a acționat contrar scopului și a atribuțiilor reglementate expres prin articolul 2 pct. 8) și 12) din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 în coroborare cu art. 22 alin. (1) lit. g) și i) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.

Or, în lipsa unor excepții stabilite expres de Constituție sau de legile organice, atât în situațiile ordinare, cât și pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, echilibrul autorităților trebuie să fie același. Iar, chiar dacă legislatorul a utilizat formulări mai flexibile la descrierea prevederilor în baza cărora Comisia și-a delegat noi atribuții, Colegiul reține că acest fapt nu îi acordă acesteia o marjă de discreție absolută, având în vedere că autoritatea publică este limitată în alegerea măsurilor de urgență, deoarece legislatorul a utilizat cuvântul „necesare” în textul prevederilor enunțate. Sensul acestui cuvânt trebuie interpretat prin prisma textului „în măsura strictă în care situația o impune” din articolul 15 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care nu presupune altceva decât adoptarea unor măsuri proporționale.

Aici, Colegiul mai reține că referirea la texte precum „alte acțiuni necesare” nu este suficientă pentru a oferi Comisiei pentru Situații Excepționale puterea de a-și atribui noi competențe în domeniul eliberării din funcție a conducătorului instituției publice. Or, dacă autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență ar dori să-și instituie noi atribuții, ele ar trebui să o facă în baza unei norme din legea organică care să prevadă expres acest lucru. Așa cum nici o prevedere din lege nu-i permite Comisiei să se autoinvestească cu noi atribuții ce țin de concedierea și/sau angajarea din funcție a conducătorului instituției publice, aceasta având doar atribuția de a stabili procedura de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice, autoritatea în discuție trebuie să respecte voința executivului de a încredința acest proces (de numire în funcție pe bază de concurs a conducătorilor instituțiilor medico-sanitare publice) – atât în situații ordinare, cât și pe durata stării de urgență, de asediu sau de război – doar subiectului cu drept de concediere, demisie și angajare a conducătorului instituției medico-sanitare publice care o deține Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

Plus la aceasta, Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război prevede că măsurile de urgență stabilite de autorități trebuie să fie proporționale. Astfel, articolul 5 alin. (1) din Lege prevede că pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, în funcție de gravitatea situației ce a determinat instituirea acesteia, poate fi restrâns, dacă este cazul, exercițiul unor drepturi sau libertăți ale cetățenilor, în conformitate cu articolul 54 din Constituție.

Conform prevederilor articolului 54 alin. (2) din Constituție, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății (articolul 54 alin. (4)).

În opinia Comisiei de la Veneția, dispozițiile privind starea de urgență vor trebui interpretate în mod sistemic, cu respectarea celorlalte dispoziții constituționale, în special a celor care consacră și garantează drepturile și libertățile fundamentale (Opinia nr. 838/2016 cu privire la proiectul legii constituționale a Franței „Privind protecția Națiunii”, CDLAD(2016)006, § 54). Atunci când o măsură restricționează drepturile omului, restricțiile trebuie să fie definite cât se poate de precis și să fie necesare și proporționale cu obiectivul urmărit. Restricțiile drepturilor și libertăților omului și derogările referitoare la drepturile omului trebuie totuși reglementate de lege. Legea trebuie să indice în ce cazuri limitările drepturilor omului pot fi justificate, pentru a crea garanții împotriva abuzului din partea puterii de a stabili restricții sau măsuri derogatorii pentru alte scopuri sau într-o măsură mai mare decât este permis de legislația internă și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Aceasta constituie o garanție vitală a menținerii democrației și a preeminenței dreptului (Opinia nr. 359/2005 cu privire la protecția drepturilor omului în situațiile de urgență, CDL-AD(2006)015, §§ 7, 35).

Având în vedere faptul că prevederile contestate pot fi aplicate doar în limita de competență a puterii executive și că acestea sunt circumscrise motivelor și obiectivelor care au stat la baza declarării stării de urgență, și ținând cont de faptul că acestea au un domeniu de aplicare limitat, concret și strict funcțional, Colegiul reține ca fiind întemeiate argumentele recursului precum că prin pct. 13 și 14 din dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020, Comisia pentru Situații Excepționale nu a respectat condițiile proporționalității prevăzute de art. 29 Cod administrativ, or, măsurile instituite prin punctele contestate nu au fost potrivite și realizate în temeiul împuternicirilor atribuite prin lege.

În această ordine de idei, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție concluzionează ca fiind întemeiate argumentele recurentului Anatol Ciubotaru precum pct. 13 și 14 din dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale sunt ilegale și urmează a fi anulate, ca fiind adoptate cu încălcarea competenței clar stabilite.

Or, în speță, Comisia pentru Situații Excepționale nu a demonstrat precum că modificarea dispozițiilor legale privind competența de a elibera din funcție conducătorul instituției publice, cu eliberarea în acest sens a recurentului Anatol Ciubotaru și angajarea terțului Andrei Uncuță în funcția de conducător al instituției medico-sanitare publice a fost făcută în vederea gestionării stării de urgență, adică a prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID-19) sau s-a ținut cont de planificarea, organizarea și coordonarea activității de aplicare a măsurilor impuse de starea de urgență.

Ba mai mult, în punctele 13 și 14 din dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 anularea căroră a fost solicitată prin prezenta acțiune, Comisia pentru Situații Excepționale contrar art. 31 în coroborare cu art. 118 Cod administrativ nu a indicat nici temeiul juridic (motivarea de drept) și nici temeiul faptic (motivarea de fapt), pentru care a survenit destituirea din funcția de director a reclamantului Anatol Ciubotaru, totodată nefiind specificate care anume dispoziții ale Comisiei pentru Situații Excepționale au fost încălcate intenționat sau din neglijență de către recurentul Anatol Ciubotaru și care au dus la destituirea sa din funcție. Or, destituirea din funcție nu poate fi aplicată decât după cercetarea prealabilă a faptei imputate și după audierea echitabilă a conducătorului instituției publice, condiție însă ce nu se atestă la caz.

Colegiul relevă că într-adevăr, prin Hotărârea nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență Parlamentul a stabilit că în perioada stării de urgență Comisia pentru Situații Excepționale poate modifica procedura de numire în funcție și de destituire a conducătorilor instituțiilor publice și efectua alte acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID-19), însă competențele suplimentare ale autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență sunt strict limitate de motivele și obiectivele care au stat la baza declarării stării de urgență și nu pot depăși competențele autorităților publice stabilite prin Constituție și/sau legile organice, pe când la caz atât eliberarea recurentului cât și angajarea terțului au fost efectuate de către Comisia pentru Situații Excepționale în mod arbitrar, cu încălcarea competenței în acest sens.

Circumstanțele enunțate atestă în plus ilegalitatea pct. 13 și 14 din dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale. Or, starea de

urgență nu implică suspendarea temporară a principiului preeminenței dreptului și nu îi autorizează autoritățile publice să acționeze astfel încât legea să fie încălcată, pentru că sunt obligați să respecte aceste principii permanent și preeminența dreptului trebuie să prevaleze.

Respectiv, având în vedere că la caz Colegiul a constatat lipsa competenței și a temeiurilor de drept și de fapt la emiterea actului administrativ individual în partea contestată, este inoportun de a se expune și asupra celorlalte argumente invocate în acțiune referitoare la ilegalitatea acestuia, având în vedere că actele administrative emise cu încălcarea competenței și fără motivare sunt nule de drept.

Totodată, având în vedere că în cazul restabilirii în funcție este necesar de a declara mai întâi nulitatea punctului de destituire din funcție, ceea ce s-a constatat mai sus, restabilirea fiind un capăt de cerere secundar și subsecvent declarării nulității și astfel direct condiționat de declararea nulității actului și ținând cont de faptul că recurentul Anatol Ciubotaru a fost eliberat nelegitim din serviciu, cerința acestuia invocată în acțiune de a fi restabilit în funcția deținută anterior – director al IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”, urmează a fi admisă.

Or, salariatul transferat nelegitim la o altă muncă sau eliberat nelegitim din serviciu poate fi restabilit la locul de muncă prin negocieri directe cu angajatorul, iar în caz de litigiu - prin hotărâre a instanței de judecată.

Circumstanțele descrise permit instanței de recurs să conchidă că prima instanță a aplicat greșit prevederile legii, motiv din care actul judecătoresc de dispoziție, nu poate fi menținut, iar cererea de chemare în judecată depusă de către Anatol Ciubotaru urmează a fi admisă.

Din considerentele menționate și reieșind din solicitările invocate în acțiune precum și având în vedere faptul că, cererea de recurs este întemeiată, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, de a casa hotărârea din 28 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău cu emiterea unei decizii noi, de admitere integrală a acțiunii.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e:

Se admite recursul depus de Anatol Ciubotaru.

Se casează integral hotărârea din 28 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Anatol Ciubotaru împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, persoane terțe Andrei Uncuță, IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga” și Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale privind contestarea actului administrativ și restabilirea în funcție și se emite o decizie nouă, prin care:

Se admite integral acțiunea depusă de Anatol Ciubotaru împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, persoane terțe Andrei Uncuță, IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga” și Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale privind contestarea actului administrativ și restabilirea în funcție.

Se anulează pct. 13 și 14 ale dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020.

Se restabilește Anatol Ciubotaru începând cu 24 martie 2020 în funcția de director al IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Victor Burduh

Nicolae Craiu

Iurie Bejenaru

Nina Vascan