

Dosarul nr. 3r-140/20

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

DECIZIE

29 iulie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătoriai

Tamara Chișca-Doneva
Nina Vascan
Maria Ghervas

examinând recursul depus de Tudor Gamarț,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Tudor Gamarț împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la controlul normativ parțial al Dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020,

împotriva încheierii din 08 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de Tudor Gamarț,

constată:

La 06 mai 2020, Tudor Gamarț a depus prin intermediul poștei electronice cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, prin care a solicitat anularea punctelor 22-40 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020 (f.d. 4-6, 6-8).

La 07 mai 2020, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a depus prin intermediul poștei electronice referință asupra cererii de chemare în judecată, solicitând declararea acțiunii ca inadmisibilă, depusă cu depășirea termenului sau, după caz, respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată (f.d. 19, 20-27).

Prin încheierea din 08 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, în temeiul art. 207 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, s-a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de Tudor Gamarț (f.d. 29-42).

La 27 mai 2020, Tudor Gamarț a depus la Curtea de Apel Chișinău recurs motivat împotriva încheierii din 08 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând anulare încheierii recurate și pronunțarea unei hotărâri noi, prin care să fie admisă acțiunea sa (f.d. 52-54).

În motivarea recursului a invocat că, prin punctele 22-40 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020, au fost instituite reguli noi de examinare a unor cauze contravenționale, cu derogare de la prevederile Codului contravențional, fiind instituite excepții de la

procedura de judecare a cauzelor contravenționale prevăzute de Codul contravențional.

Altfel, în opinia recurentului, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova și-a arogat atribuții de legiferare, care-i sunt improprii, instituind norme noi în domeniul procedurii contravenționale prevăzută de Codul contravențional, care este lege organică. Or potrivit articolului 115 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora și procedura de judecată sunt stabilite prin lege organică.

Tudor Gamarț a notat că, prin prisma art. 4 alin. (1), 60 alin.(2) și 66 alin. (2) din Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război nr. 212 din 24 iunie 2004, cauzele contravenționale urmează a fi soluționate în conformitate cu Codul contravențional, ținând cont de particularitățile prevăzute la art. 64 și 65 din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004.

Prin urmare, aplicarea altor acte normative, care derogă de la principiile Codului contravențional și care nu reprezintă particularități stabilite în Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 este inadmisibilă.

Recurentul a considerat că nu a omis termenul de adresare în instanță, deoarece în perioada 20 aprilie 2020 – 04 mai 2020 s-a aflat la tratament ambulatoriu, iar despre Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020 a aflat la 05 mai 2020, acțiunea în contencios administrativ fiind depusă la 06 mai 2020.

Finalmente, Tudor Gamarț a relevat că prin Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020 îi este încălcat dreptul de a contesta procesul-verbal cu privire la contravenție nr. MAI 04810857 din 18 martie 2020 în termen de 15 zile, în conformitate cu art. 448 alin. (1) din Codul contravențional, fapt ce îi aduce atingere esenței dreptului de acces liber la justiție, garantat de prevederile art. 120 din Constituție și dreptului la un proces echitabil ocrotit de art. 6 CEDO.

Conform articolului 242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

Instanța de recurs consideră că Tudor Gamarț s-a conformat prevederilor legale și a respectat termenele instituite de legiuitor la articolul 242 din Codul administrativ pentru demararea căii de atac în ordine de recurs, deoarece încheierea din 08 mai 2020 a primei instanțe a fost notificată recurentului la 08 mai 2020 (f.d. 51), iar cererea de recurs motivată a fost depusă la Curtea de Apel Chișinău la 22 mai 2020 (f.d. 52).

Potrivit articolului 243 alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

În conformitate cu articolul 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă decizie prin care respinge recursul.

Examinând recursul depus, prin prisma argumentelor invocate de participanții la proces și a materialelor din dosar, coroborat cu normele de drept pertinente

speței, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a-l respinge, din motivele ce succed.

Din materialele cauzei rezultă că obiectul prezentei spețe în contencios administrativ îl formează controlul normativ al punctelor 22-40 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020 (f.d. 6-8).

Prin încheierea din 08 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, în temeiul art. 207 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, s-a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de Tudor Gamarț cu privire la controlul normativ al punctelor 22-40 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020 (f.d. 29-49).

Curtea de Apel Chișinău, ca instanță de fond, examinând admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, a reținut că reclamantul Tudor Gamarț a omis termenul de contestare de 24 de ore din momentul afișării pe pagina oficială a Guvernului a Dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020.

Verificând temeinicia încheierii din 08 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, instanța de recurs a constatat că aceasta a fost emisă în concordanță cu normele de drept material și procedural.

Prin articolul 1 din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 s-a declarat stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 17 martie – 15 mai 2020.

Conform articolului 2 din Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război nr. 212 din 24 iunie 2004, prin prezenta lege se stabilesc:

a) temeiurile, modul și condițiile declarării stării de urgență, de asediu sau de război, precum și competența autorităților care o declară;

b) măsurile ce se aplică în perioada stării de urgență, de asediu sau de război, precum și drepturile, obligațiile și răspunderea persoanelor juridice și fizice în această perioadă.

În corespundere cu articolul 3 din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004, cadrul juridic al stării de urgență, de asediu și de război îl constituie Constituția Republicii Moldova, prezenta lege, alte acte normative, precum și acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte.

Potrivit articolului 4 din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004, (1) în perioada stării de urgență, de asediu sau de război, legile și alte acte normative adoptate pînă la instituirea stării respective acționează în măsura în care nu contravin prezentei legi. (2) În perioada stării de urgență, de asediu sau de război, instituite pe întreg teritoriul țării, nu se admite modificarea Constituției, precum și desfășurarea alegerilor autorităților publice centrale și locale și a referendumurilor republicane și locale.

Prin prisma articolului 9 alin. (1) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004, în exercitarea atribuțiilor ce le revin pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, organele competente emit dispoziții și ordine executorii în limitele competenței lor.

Articolul 20 din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 prevede măsurile ce pot fi aplicate pe durata stării de urgență, în funcție de situația concretă.

La capitolul dat Colegiul reține că, la articolul 2 din Hotărârea nr. 55 din 17

martie 2020, Parlamentul a prevăzut, în conformitate cu articolul 20 din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004, măsurile pentru punerea în executare a cărora Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova poate emite dispoziții.

Astfel, în sensul acestei norme, pe perioada stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova va emite dispoziții în vederea punerii în executare a următoarelor măsuri:

- 1) instituirea unui regim special de intrare și ieșire din țară;
- 2) instituirea unui regim special de circulație pe teritoriul țării;
- 3) introducerea regimului de carantină și luarea altor măsuri sanitaro-antiepidemice obligatorii;
- 4) stabilirea unui regim special de lucru pentru toate entitățile;
- 5) interzicerea desfășurării adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă;
- 6) dispunerea, la necesitate, a raționalizării consumului de alimente și de alte produse de strictă necesitate;
- 7) coordonarea activității mijloacelor de informare în masă privind:
 - a) informarea populației despre cauzele și proporțiile situației excepționale, despre măsurile întreprinse pentru prevenirea pericolului, lichidarea urmărilor acestei situații și protecția populației;
 - b) familiarizarea populației cu regulile de comportare în timpul situației excepționale;
 - c) introducerea unor reguli speciale de utilizare a mijloacelor de telecomunicații;
- 8) modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice;
- 9) interzicerea demisiei lucrătorilor, cu excepția cazurilor prevăzute de actele normative, pentru această perioadă;
- 10) chemarea cetățenilor pentru prestări de servicii în interes public în condițiile legii;
- 11) efectuarea, în modul stabilit de lege, a rechizițiilor de bunuri în scopul prevenirii și lichidării consecințelor situațiilor care au impus declararea stării de urgență;
- 12) efectuarea altor acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID-19).

Dealtfel, articolul 22 din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 statuează în alin. (1) că pe durata stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova 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.

În acest sens este imperios faptul că, atribuția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova de la articolul 22 alin. (1) lit. i), cu următorul cuprins „exercită alte atribuții necesare”, a fost introdusă în Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 prin Legea nr. 54 din 17 martie 2020.

Din conținutul notei-informative la proiectul Legii nr. 54 din 17 martie 2020 rezultă că, operarea acestor amendamente are drept scop asigurarea unei gestionări optime și eficiente a situațiilor circumscrise ariei de aplicare a prevederilor legii.

Implicit circumstanțelor speței Colegiul reține că, la 24 martie 2020, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a emis Dispoziția nr. 4, care întrunește condițiile de formă ale unui act administrativ normativ, care este definit la articolul 12 din Codul administrativ ca act juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

În sensul articolului 3 din Codul administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de desfășurare a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Articolul 5 din Codul administrativ prevede că activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Astfel, instanța de recurs consideră că prima instanță corect a concluzionat că, în speță, reclamantul a depus o acțiune în control normativ, în conformitate cu prevederile articolelor 12 și 206 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ și că, prin prisma dispozițiilor legale precitate această acțiune urmează să treacă testul de admisibilitate. Or, în sensul articolului 206 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

Colegiul notează că, în esență, scopul acțiunii în control normativ constă în anularea unui act administrativ normativ care prin acțiunea sa aduce o atingere ilegală unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane.

Conform articolului 12 din Codul administrativ, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului

constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Potrivit articolului 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Articolul 189 din Codul administrativ garantează în alin. (1) că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Însă, articolul 207 alin. (2) lit. d) din Codul administrativ prevede că, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209.

Deopotrivă, articolul 209 alin. (3) din Codul administrativ, stipulează că pentru acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ.

Prin dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a dispus în pct. 4-11 și 22-40 că:

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.
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.
22. Pe durata stării de urgență cauzele contravenționale în care urgența se justifică prin scopul instituirii stării de urgență la nivel național și care vizează încălcarea dispozițiilor Comisiei pentru situații excepționale a Republicii Moldova, termenul de contestare a deciziei agentului constator este de 48 ore de la data emiterii acesteia sau, pentru părțile care nu au fost prezente la ședința de examinare a cauzei contravenționale, de la data înmânării copiei de pe decizia respectivă în condițiile art.4471 alin.(8) din Codul contravențional.
23. Persoana nu poate fi repusă în termen, în cazul omiterii termenului prevăzut la punctul 22.
24. Persoana față de care a fost emisă decizia și care a lipsit atât la examinarea cauzei, cât și la pronunțarea deciziei și nu a fost informată despre decizia emisă poate contesta decizia agentului constator și peste termen, dar nu mai târziu de 24 ore de la data începerii executării

- sanctiunii contravenționale sau a perceperii despăgubirii materiale.
25. Contestația împotriva deciziei emise asupra cauzei contravenționale se depune, inclusiv prin intermediul poștei electronice, la autoritatea din care face parte agentul constatatator, care a examinat cauza, conform competenței teritoriale. În cel mult 24 ore de la data depunerii, agentul constatatator expediază contestația și dosarul cauzei contravenționale în instanța de judecată competentă.
 26. Contestația depusă nu suspendă executarea sancțiunii contravenționale aplicată prin procesul-verbal cu privire la contravenție sau prin decizia agentului constatatator.
 27. Deciziile privind examinarea contravenției în temeiul constatării personale a agentului constatatator pot fi contestate cu recurs, în termen de 24 ore din data aplicării sancțiunii, în instanța de fond conform competenței teritoriale.
 28. Deciziile privind examinarea contravenției în temeiul constatării personale a agentului constatatator pot fi contestate în baza următoarelor temeuri:
 - 28.1. contravenientul a fost sancționat pentru o faptă care nu vizează încălcarea dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova;
 - 28.2. s-au aplicat sancțiuni în alte limite decât cele prevăzute de partea specială a cărții a doua.
 29. În termen de 24 de ore de la data intrării cauzei contravenționale în instanță, judecătorul verifică competența și, după caz:
 - 29.1. dispune remiterea după competență a dosarului cu privire la contravenție;
 - 29.2. fixează data examinării cauzei contravenționale, dispune citarea părților și altor participanți la ședință, întreprinde alte acțiuni pentru buna ei desfășurare.
 30. Cauza contravențională se judecă în termen de 48 de ore de la data intrării dosarului în instanță.
 31. Dacă există temeuri rezonabile, judecătorul, prin încheiere motivată, poate prelungi termenul de judecare a cauzei cu 24 de ore.
 32. În cel mult 24 de ore de la data pronunțării hotărârii judecătorești, copia ei se remite părților, care nu au fost prezente la ședința de judecare a cauzei contravenționale, inclusiv prin poșta electronică, și, la cerere, celor prezente, faptul expedierii consemnându-se în dosar.
 33. Soluționarea cauzei contravenționale în procedură scrisă se desfășoară ținându-se cont de prevederile punctul 22-32 din prezenta Dispoziție.
 34. Hotărârile judecătorești contravenționale, emise în condițiile punctului 22 pot fi atacate cu recurs, care poate fi depus și prin poșta electronică, pentru a se repara erorile de drept, în următoarele temeuri:
 - 34.1. contravenientul a fost sancționat pentru o faptă neprevăzută de Codul Contravențional și de Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova;
 - 34.2. s-au aplicat sancțiuni în alte limite decât cele prevăzute de lege sau nu corespund faptei săvârșite sau persoanei contravenientului;
 - 34.3. contravenientul a fost supus anterior răspunderii contravenționale pentru această faptă sau există o cauză de înlăturare a răspunderii

- contravenționale, sau aplicarea sancțiunii a fost înlăturată de o nouă lege ori anulată de un act de amnistie, sau a intervenit decesul contravenientului ori împăcarea părților în cazul prevăzut de lege;
- 34.4. faptei săvârșite i s-a dat o încadrare juridică greșită;
- 34.5. a intervenit o lege mai favorabilă contravenientului.
35. Recursul împotriva hotărîrii judecătorești contravenționale se declară în termen de 24 de ore de la data pronunțării hotărîrii judecătorești sau, pentru părțile care nu au fost prezente la ședința de judecare a cauzei contravenționale, de la data comunicării hotărîrii judecătorești, dar nu mai târziu de 48 de ore de la data pronunțării hotărîrii judecătorești.
36. Recursul primit, împreună cu dosarul contravențional, se expediază, în cel mult 12 ore de la data expirării termenului de declarare a recursului, instanței de recurs.
37. Recursul declarat cu omiterea termenului, nu poate fi repus în termen.
38. Recursul împotriva hotărîrii judecătorești contravenționale nu suspendă executarea ei.
39. După examinarea recursului, instanța de recurs adoptă una dintre următoarele decizii:
- 39.1. respinge recursul și menține hotărîrea atacată dacă recursul:
- a) este tardiv;
 - b) este inadmisibil;
 - c) este nefondat;
- 39.2. admite recursul, casând hotărîrea atacată, parțial sau integral, și adoptă una dintre următoarele soluții:
- a) dispune achitarea persoanei sau încetarea procesului contravențional în cazurile prevăzute la art.441 din Codul contravențional;
 - b) rejudecă cauza cu adoptarea unei noi hotărîri, însă fără a înrăutăți situația contravenientului.
40. Prevederile Codului contravențional se aplică în măsura în care nu contravin prezentei Dispoziții.

Reieșind din circumstanțele cauzei, Colegiul consideră că instanța de fond corect a ajuns la concluzia că reclamantul Tudor Gamarț a contestat pct. 22-40 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020, cu omiterea termenului legal instituit la pct. 4 al acestei Dispoziții de 24 ore din momentul afișării actului administrativ pe pagina oficială a Guvernului.

La aspectul dat instanța de recurs opinează că Tudor Gamarț urma să respecte prevederile pct. 4 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020 la depunerea acțiunii în control normativ și să o depună în termen, sub sancțiunea declarării acțiunii inadmisibile.

Or, deși, articolul 209 alin.(3) din Codul administrativ stipulează că, pentru acțiunea în realizare, acțiunea în contestare și acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ, acest termen a fost restricționat prin efectul pct. 4 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020, care produce efecte până nu va fi anulat sau modificat.

Colegiul decelează că respectarea de către părți a termenelor de adresare în instanță constituie o obligație pozitivă a părților și urmărește scopul asigurării unei

bune funcționări a justiției.

În acest sens sunt imperioase dispozițiile articolului 2 alin. (2) din Codul administrativ, care statuează că anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

Articolul 4 alin. (1) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 prevede în mod imperativ că în perioada stării de urgență, de asediu sau de război, legile și alte acte normative adoptate până la instituirea stării respective acționează în măsura în care nu contravin prezentei legi.

Prin urmare, reieșind din normele legale precitate, instanța de recurs nu poate accepta argumentul recurentului, precum că, în speță, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova și-a arogat atribuții de legiferare, care-i sunt improprii. Or, Comisia și-a exercitat atribuțiile conform prevederilor și limitelor Hotărârii Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 și a Legii nr. 212 din 24 iunie 2004, măsurile pentru punerea în executare a cărora Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova poate emite dispoziții.

Așadar, anume pentru eficiența articolului 4 alin. (1) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004, Comisia pentru Situații Excepționale a stipulat în pct. 4 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 că 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.

Mai mult ca atât, prin prisma pct. 9 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020, contestația declarată cu omiterea termenului, nu poate fi repusă în termen.

În această ordine de idei, Colegiul atestă că, Tudor Gamarț a depus contestația împotriva Dispoziției Comisia pentru Situații Excepționale nr. 4 din 24 martie 2020 abia la 06 mai 2020, fapt ce confirmă depășirea termenului legal de 24 de ore, calculat din momentul afișării acestora pe pagina oficială a Guvernului.

La aspectul dat este important că toate Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova au fost publicate pe pagina oficială a Guvernului www.gov.md, la compartimentele Comisia pentru Situații Excepționale și Noul Coronavirus Covid-19 (<https://gov.md/ro/content/informatii-privind-coronavirus>), precum și pe pagina web oficială a Cancelariei de Stat, la rubrica „Coronavirus” (<https://cancelaria.gov.md/ro/apc/coronavirus>). La fel, informațiile cu privire la aceste dispoziții fiind difuzate mediatic pe scară largă la toate posturile radio și de televiziune națională, pe paginile oficiale ale Guvernului și Ministerului Sănătății pe rețelele de socializare etc., în briefingurile de presă susținute de Prim-ministrul Republicii Moldova imediat după fiecare ședință a Comisiei pentru Situații Excepționale.

Colegiul învederează că publicarea pe pagina oficială a Guvernului și a Cancelariei de Stat, precum și briefingurile de presă susținute de Prim-ministrul Republicii Moldova și difuzarea în mediul on-line a informațiilor referitor la Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale are drept scop susținerea unui mediu informațional virtual și accesibil pentru toți cetățenii, indiferent de locul aflării lor.

La fel, instanța de recurs consideră că Curtea de Apel Chișinău corect a reținut din alegațiile lui Tudor Gamarț că, primind procesul-verbal cu privire la

contravenție, care a fost întocmit în prezența acestuia și având intenția de a-l contesta, ultimul s-a consultat referitor la procedura de contestare, care este reglementată prin aceeași Dispoziție Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020, dispunând astfel de timp suficient și rezonabil pentru a se adresa cu prezenta acțiune în control normativ.

În acest sens este relevantă și opinia Curții Europene a Drepturilor Omului, expusă în jurisprudența sa constantă, conform căreia limitele de termen (prescripția) impuse în vederea apărării judiciare a drepturilor pretinse a fi lezate, sunt acceptabile în interesul unei bune administrări a justiției, urmărind un scop legitim de a asigura securitatea raporturilor juridice și protejarea persoanelor ce ar putea fi acuzate împotriva învinuirilor lipsite de actualitate (*stale claim*) susceptibile de a provoca dificultăți în eliminarea și preîntâmpinarea actelor de injustiție.

În cauza Ponomaryov contra Ucrainei, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat încălcarea principiului securității raporturilor juridice pentru simplul fapt că instanțele naționale au permis părții să depună un apel după o perioadă îndelungată de timp și după începerea executării hotărârii judecătorești, deși posibilitatea reînnoirii termenului nu este nelimitată din momentul ce părțile ar trebui să facă pași cu intervale rezonabile pentru a afla de situația procedurilor judiciare de care ei au cunoștință.

Așadar, Colegiul conchide că, în speță, prin restricționarea termenului de înaintare a acțiunilor în control normativ a Dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale nu s-a admis încălcarea dreptului lui Tudor Gamarț la acces liber la justiție și dreptul la un proces echitabil, or, obiectul acțiunii în contencios administrativ vizează măsuri ce țin de combaterea efectivă a pandemiei COVID-19, iar starea de urgență, cu titlu de principiu, impune măsuri neordinare, dar proporționale, prerogative specifice conceptului de *manus militari*. În situații excepționale puterea publică în limitele proporționalității are dreptul și obligația de a proteja și conserva efectiv dreptul la viață, sănătatea și ființa națiunii.

Măsurile, inclusiv cele cu caracter normativ specifice funcției normative a statului, ce pot fi întreprinse pe durata stării de urgență nu poartă un caracter nelimitat, fapt prevăzut și de Legea fundamentală a Republicii Moldova, cum ar fi *inter alia* imposibilitatea Revizuirii Constituției (articolul 142 alin. (3)), suprimarea dreptului la viață, ocrotirea sănătății, interzicerea torturii, interzicerea sclaviei, independența justiției, accesul la justiție, dreptul la apărare, egalitatea de tratament. În același mod, marja de apreciere, adică dreptul discreționar al Comisiei pentru Situații Excepționale este supus limitelor legale enunțate.

Astfel, starea de urgență prin natura sa juridică presupune, în scopurile enunțate, o concentrare temporară, în condițiile legii, a puterii de stat în mâinile anumitor entități prevăzute de lege pentru o gestionare efectivă și eficientă a stării respective. Or, în caz contrar Comisia pentru Situații Excepționale ar fi doar o instituție formală și existentă doar în plan ipotetic. Uneori, în situațiile de urgență, asediu sau război, măsurile întreprinse de anumite autorități publice în statele democratice mai poartă denumirea în doctrina dreptului statal ca dictatură constituțională, când se impune salvarea vieții și sănătății persoanei, menținerea păcii juridice și un nivel rezonabil de respectare ale altor drepturi și libertăți fundamentale, inclusiv conservarea ființei națiunii. Mai mult ca atât, termene respective vizează doar starea de urgență.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a observat în jurisprudența sa constantă că dreptul de acces la justiție poate fi restricționat de către statele membre ale Consiliului Europei, însă limitările aduse acestui drept trebuind să respecte câteva principii cum ar fi: un raport rezonabil între scopul urmărit și mijloacele alese, scopul urmărit trebuie să fie legitim și să nu afecteze substanța dreptului.

Astfel, contenciosul administrativ instituit de Codul administrativ nu este un contencios obiectiv de legalitate, dar subiectiv, implicând apărarea unui drept subiectiv propriu.

În cumulul circumstanțelor constatate de instanța de recurs și expuse supra, Colegiul ajunge la concluzia că instanța de fond corect a constatat inadmisibilitatea acțiunii înaintate de Tudor Gamarț împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la controlul normativ parțial al Dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020, din motivul omiterii termenului de contestare.

Conjunctura concluziilor trase de instanța de recurs și expuse supra profilează netemeinicia recursului și necesitatea respingerii acestuia, cu menținerea încheierii din 08 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău.

Conform articolelor 193, 241 și 243 alin. (1) lit. b), (2) și (3) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se respinge recursul depus de Tudor Gamarț împotriva încheierii din 08 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, adoptată în cauza în contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Tudor Gamarț împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la controlul normativ parțial al Dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
Președintele ședinței, judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Nina Vascan

Maria Ghervas