

ÎNCHEIERE

16 iunie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Nina Vascan
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de către Iulian Rusanovschi,
în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de către
Iulian Rusanovschi împotriva Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate
Publică a Republicii Moldova cu privire la contestarea actului administrativ,
împotriva hotărârii din 01 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău și hotărârii
suplimentare din 22 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins
ca neîntemeiată acțiunea depusă de către Iulian Rusanovschi,

constată:

La 01 martie 2021, Iulian Rusanovschi și Ion Deli au depus acțiune în
contencios administrativ împotriva Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate
Publică a Republicii Moldova cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii au invocat că, prin pct. 6 din Hotărârea Comisiei
Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 47 din 26
februarie 2021, s-a dispus organizarea desfășurării la distanță a procesului
educațional în cadrul instituțiilor de învățământ primar, gimnazial, liceal,
extrașcolar, profesional tehnic și superior, în instituțiile publice și private.

În opinia reclamantilor, Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de
Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 47 din 26 februarie 2021 în partea
pct. 6 este ilegală, abuzivă și adoptată prin depășirea atribuțiilor legale, deoarece
a fost adoptată în contradictoriu cu prevederile normelor constituționale, lezând
grav drepturile fundamentale ale cetățenilor și instituind măsuri restrictive
aberante dar și neconstituționale.

Prin această hotărâre copiii au fost scoși din școli, fiind efectiv lipsiți de
posibilitatea exercitării dreptului constituțional la învățatură. Dreptul la educație
este un drept garantat de Constituție și nu poate să fie îngrădit, iar școlile nu pot
să fie închise fără ca statul să ofere alternative solide de învățare pentru toți
copiii.

Reclamantii au considerat că prin aceste restricții a fost îngrădit dreptul la
educație prin sistarea procesului educațional în incinta instituțiilor de învățământ

și prin obligarea elevilor/studentilor de a învăța de la distanță (on-line), fără ca statul să asigure o alternativă solidă și gratuită de învățare pentru toți copiii. Statul nu și-a asumat cheltuielile pentru procurarea dispozitivelor electronice prin care copiii să poată învăța la distanță, nu a identificat nicio soluție prin care fiecare copil/familie să fie asigurată gratuit cu internet pentru desfășurarea procesului educațional, etc.

De asemenea, Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică a Republicii Moldova a îngădit dreptul la educație fără analize epidemiologice consistente în unitățile școlare. Or, restrângerile pot fi dispuse numai dacă sunt necesare într-o societate democratică și trebuie să fie proporționale cu situația care le-a determinat, să fie aplicate în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței drepturilor sau a libertăților.

La caz, însă, actul administrativ nu are o motivare adecvată și clară, deși, o decizie administrativă nu poate fi limitată la considerente legate de competența emitentului ori la temeiul de drept al acesteia, ci trebuie să conțină și elementele de fapt care să permită destinatarilor să cunoască și să evalueze temeiurile deciziei

Astfel, reclamantii au menționat că hotărârea prin care s-a dispus suspendarea cursurilor față în față în unitățile de învățământ este disproporționată, deoarece aceste măsuri depășesc limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru a răspunde obiectivelor urmărite de legislația națională. Or, acolo unde există posibilitatea de a opta între mai multe măsuri adecvate scopului vizat, alegerea trebuie să se îndrepte către cea mai puțin oneroasă/cea mai puțin restrictivă, iar dezavantajele cauzate nu trebuie să fie disproporționate cu scopul urmărit.

Cu atât mai mult că statul nu a făcut niciun studiu, prin care să cunoască sau cel puțin să presupună impactul educației on-line asupra copiilor, dar și posibilitățile reale ale părinților de a sta cu acești copii acasă pentru petrecerea procesului educațional on-line, în condițiile în care în majoritatea familiilor ambii părinți sunt angajați în câmpul muncii.

Deopotrivă, reclamantii au notat că hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova nu are caracter de lege și nu poate impune măsuri care să limiteze dreptul la educație fără o alternativă solidă și nediscriminatorie pentru toți elevii din Republica Moldova. Asemenea măsuri pot fi impuse doar printr-o lege adoptată de organul legislativ al Republicii Moldova – Parlamentul, conform art. 60 alin. (1) din Constituție.

Reclamantii Iulian Rusanovschi și Ion Deli au solicitat prin cererea de chemare în judecată anularea/revocarea parțială a Hotărârii Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 47 din 26 februarie 2021, în partea punctului 6, prin care s-a dispus organizarea desfășurării la distanță a procesului educațional în cadrul instituțiilor de învățământ primar, gimnazial, liceal, extrașcolar, profesional tehnic și superior, în instituțiile publice și private.

La 23 martie 2021, Iulian Rusanovschi a depus cerere de concretizare a acțiunii, solicitând:

- anularea/revocarea parțială a Hotărârii Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 47 din 26 februarie 2021, în partea punctului 6, prin care s-a dispus organizarea desfășurării la distanță a procesului

educațional în cadrul instituțiilor de învățământ primar, gimnazial, liceal, extrașcolar, profesional tehnic și superior, în instituțiile publice și private;

- anularea/revocarea parțială a Hotărârii Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 51 din 19 martie 2021, în partea punctului 11, prin care s-a dispus organizarea procesului educațional în instituțiile de învățământ de către Comisiile teritoriale extraordinare de sănătate publică din unitățile administrativ-teritoriale (f.d. 95-101).

Prin hotărârea din 01 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a respins ca neîntemeiată acțiunea depusă de către Iulian Rusanovschi și Ion Deli în controlul normativ al pct. 6 din Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 47 din 26 februarie 2021 (f.d. 141, 142-151).

Prin hotărârea suplimentară din 22 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a emis din oficiu hotărâre suplimentară la hotărârea din 01 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins ca neîntemeiată acțiunea depusă de către Iulian Rusanovschi și Ion Deli în controlul normativ al pct. 11 din Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 51 din 19 martie 2021 (f.d. 154-156).

În consolidarea soluțiilor prima instanță a reținut că restricțiile impuse de Comisie prin pct. 6 al Hotărârii nr. 47 din 26 februarie 2021 privind suspendarea cursurilor față în față în unitățile de învățământ nu restricționează accesul la educație al elevilor și este proporțională cu situația care a determinat-o. Or, sănătatea întregii populații prevalează asupra dreptului la învățământ. Cu toate că învățământul reprezintă o importanță majoră în societate, viața și sănătatea omului este cu mult mai importantă. Cu atât mai mult, există soluție pentru remedierea situației defavorabile create în urma desfășurării procesului educațional la distanță, cum ar fi – instruirea profesorilor ca acestea vor putea să identifice elevii care riscă să nu revină la școală și să ofere posibilități de recuperare; dezvoltarea planurilor și strategiilor de recuperare a cunoștințelor pierdute și de asigurare a tranziției școlare adecvate, finalizării anului școlar, evaluărilor, etc. Iar, ce ține de sănătatea și viața populației, autoritățile sunt în imposibilitate de a remedia situația defavorabilă, creată în urma infectării persoanei cu COVID-19, or, boala respectivă poate să provoace și decesul persoanei infectate.

Prin urmare, Curtea de Apel Chișinău a constatat că măsurile introduse de Comisie prin pct. 6 din Hotărârea nr. 47 din 26 februarie 2021, a trecut testul de proporționalitate, iar drept consecință a apreciat ca neîntemeiate argumentele reclamanților.

Cu titlu subsecvent, prima instanță a notat că Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 47 din 26 februarie 2021 a fost abrogată prin Hotărârea nr. 51 din 19 martie 2021 a Comisiei, respectiv nu mai produce efecte juridice. Or, conform prevederilor art. 74 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la actele normative, acțiunea actului normativ încetează dacă acesta este abrogat.

Succesiv, Curtea de Apel Chișinău a observat că nu există temeiuri legale de anulare a pct. 11 din Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 51 din 19 martie 2021, deoarece potrivit pct. 9 lit. d) din Regulamentul Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 820 din 14 decembrie 2009, Comisia

exercită dreptul de a recomanda autorităților administrației publice locale și comisiilor teritoriale extraordinare de sănătate publică examinarea problemelor-cheie ce țin de asigurarea unui grad adecvat de pregătire pentru urgențele de sănătate publică, măsurile de prevenire, diminuare și lichidare a consecințelor acestora. Respectiv, pct. 11 din Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 51 din 19 martie 2021 a fost emis cu respectarea Regulamentului și în limita împuternicirilor Comisiei.

La 30 aprilie 2021, Iulian Rusanovschi a depus prin poștă electronică la Curtea de Apel Chișinău recurs motivat împotriva hotărârii din 01 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând emiterea unei decizii noi, prin care să fie anulat pct. 6 din Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 47 din 26 februarie 2021 (f.d. 157, 158-163).

La 24 mai 2021, Iulian Rusanovschi a depus prin poștă electronică la Curtea Supremă de Justiție recurs motivat împotriva hotărârii din 01 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău și hotărârii suplimentare din 22 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând emiterea unei decizii noi, prin care să fie anulat pct. 6 din Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 47 din 26 februarie 2021 și pct. 11 din Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 51 din 19 martie 2021 (f.d. 173, 174-180).

Prin încheierea din 02 iunie 2021 a Curții Supreme de Justiție s-a acordat recurentului Iulian Rusanovschi termen până la 10 iunie 2021 pentru prezentarea, la Curtea Supremă de Justiție (sediul: mun. Chișinău, str. Petru Rareș, 18), a cererii de recurs semnată olograf, împotriva hotărârii din 01 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

La 08 iunie 2021, Iulian Rusanovschi a depus la Curtea Supremă de Justiție recurs motivat împotriva hotărârii din 01 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău și hotărârii suplimentare din 22 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

În motivarea recursului a reiterat argumente similare celor cuprinse în cererea de chemare în judecată și a invocat că instanța de apel neîntemeiat a ajuns la concluzia că restricțiile impuse prin actele administrative contestate în speță s-a urmărit scopul salvării unui interes public, adică sănătatea întregii populații. Or, această concluzie putea fi bazată doar pe un studiu științific, prin care s-ar fi constatat legătura dintre petrecerea procesului educațional în sălile de clasă și riscul abstract al îmbolnăvirii întregii populații.

La fel, recurentul a considerat că instanța inferioară eronat a ajuns la concluzia că „dispozițiile contestate, vizează în md evident, situația critică survenită urmare a declanșării pandemiei ce pune în discuție intervenții ferme din partea autorităților competente ale statului [...] care pot implica și restrângeri ale exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale”.

În opinia recurentului, această concluzie este lipsită de un substrat juridic, deoarece prin prisma art. 54 din Constituție, singura autoritate a statului în drept să dispună sub aspect normativ restrângerea unor drepturi și libertăți este Parlamentul Republicii Moldova. Curtea de Apel Chișinău a făcut abstracție de prevederile art. 54 din Constituție și a impus niște restricții vădit ilegale, conferind în mod indirect Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova drepturi și privilegii, care nu i-au fost acordate în temeiul

legii, și anume prerogative limitării dreptului la educație, fără un suport științific sau statistic.

La fel, Curtea de Apel Chișinău greșit a conchis că „sunt situații în care familia nu dispune de dispozitive adecvate pentru ca copiii să aibă posibilitatea să participe la lecțiile online, însă reclamanții nu au ținut cont de faptul că restricțiile respective au fost introduse cu scopul salvării unui interes public – a sănătății întregii populații”. Or, Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică a Republicii Moldova nu a prezentat niciun studiu științific, care să argumenteze riscul răspândirii infecției prin intermediul copiilor. Ba mai mult ca atât, există studii care demonstrează nerăspândirea infecției printre copii. În consecință, instanța de fond a apreciat eronat testul de proporționalitate al măsurilor restrictive aplicate prin actele administrative contestate, în lipsa probelor corespunzătoare și contrar normelor de drept.

Recurentul a considerat că instanța inferioară a făcut abstracție de prevederile art. 26 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, deoarece școala on-line este o măsură abuzivă și neargumentată științific, în condițiile în care peste 50 la sută din populație trăiește la limita sărăciei, iar statul nu a asigurat toții copiii cu dispozitive electronice care ar permite participarea la lecțiile on-line.

Cu titlu subsecvent, Iulian Rusanovschi a învederat hotărârea 212/2021, adoptată de Curtea de Apel București la 25 februarie 2021, prin care au fost casate integral toate actele/deciziile de suspendare a procesului educațional în sălile de clasă și declanșarea educației on-line, ajungând la concluzia că prin educația on-line statul nu este capabil să ofere alternative solide de învățare pentru toți copiii.

Recurentul Iulian Rusanovschi a solicitat prin cererea de recurs casarea integrală a hotărârii din 01 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău și hotărârii suplimentare din 22 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, cu emiterea unei decizii noi, prin care să fie anulat pct. 6 din Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 47 din 26 februarie 2021 și pct. 11 din Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică a Republicii Moldova nr. 51 din 19 martie 2021.

Prin referința din 04 iunie 2021, intimata Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică a Republicii Moldova a solicitat declararea recursului depus de Iulian Rusanovschi ca fiind inadmisibil în temeiul art. 246 (1) din Codul administrativ sau, după caz, respingerea acestuia în temeiul art. 248 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, mai ales că actul contestat este *de facto* consumat, or, starea de urgență a fost anulată prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 15 din 28 aprilie 2021, iar elevii au revenit fizic în clase.

Conform art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. 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.

Hotărârea Curții de Apel Chișinău a fost emisă la 01 aprilie 2021 (f.d. 141). Conform extrasului din poșta electronică cu adresa „alina.chiselita@justice.md”, dispozitivul hotărârii judecătorești din 01 aprilie 2021 a fost notificat electronic

recurentului la 08 aprilie 2021 (f.d. 152). Hotărârea suplimentară a Curții de Apel Chișinău a fost emisă la 22 aprilie 2021 (f.d. 154-156). La 30 aprilie 2021, Iulian Rusanovschi a depus prin poștă electronică la Curtea de Apel Chișinău recurs motivat împotriva hotărârii din 01 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 157, 158-163). Conform extrasului din poșta electronică cu adresa „alina.chiselița@justice.md”, copia hotărârii motivate din 01 aprilie 2021 și copia hotărârii suplimentare din 22 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău au fost notificate electronic recurentului la 11 mai 2021 (f.d. 164 verso). La 24 mai 2021, Iulian Rusanovschi a depus prin poștă electronică la Curtea Supremă de Justiție recurs motivat împotriva hotărârii din 01 aprilie 2021 și hotărârii suplimentare din 22 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 173, 174-180).

În atare circumstanțe, completul ajunge la concluzia că recurentul s-a conformat prevederilor legale stipulate la art. 245 din Codul administrativ privind termenul de depunere a recursurilor.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere. În acord cu alin. (2) din art. 246 din Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate, ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe

care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă a statuat că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către recurent este inadmisibilă.

Conform art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul depus de către Iulian Rusanovschi se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh