

Dosarul nr. 3ra-1184/22
2-21127533-01-3ra-10112022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud. Gh. Mîra, A. Bostan, Gr. Dașchevici)

DECIZIE

8 februarie 2023

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
Judecătorii

Tamara Chișca –Doneva
Ala Cobăneanu
Iurie Bejenaru
Aliona Miron
Nicolae Craiu

examinând recursul depus de Ion Duca,
în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Ion
Duca împotriva Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică cu privire la
anularea parțială a actului administrativ cu caracter normativ,
împotriva hotărârii din 30 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

constată:

La 25 august 2021, Ion Duca a depus cerere de chemare în judecată împotriva
Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică cu privire la anularea parțială a
actului administrativ cu caracter normativ.

În motivarea cererii de chemare în judecată, reclamantul a indicat că, la 23 august
2021, Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică a emis hotărârea nr. 60, iar
conform pct. 6 al actului cu caracter normativ contestat s-a stabilit că „până la atingerea
nivelului recomandat de vaccinare de 95%, personalul didactic, nedidactic și auxiliar
nevaccinat va efectua din cont propriu și va prezenta o dată la 14 zile rezultatul unui test
diagnostic la COVID-19”.

În opinia reclamantului, hotărârea nr. 60 din 23 august 2021 a Comisiei Naționale
Extraordinare de Sănătate Publică aduce atingere esenței dreptului său la îngrijirea
medicală, garantat de prevederile art. 47 din Constituție și dreptului la un proces
echitabil ocrotit de art. 6 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului.

A menționat că, este încadrat în procesul educațional în calitate de specialist al
Serviciului de personal la Școala Profesională nr. 2, mun. Chișinău, respectiv achită
lunar prima de asigurare obligatorie de asistență medicală în formă de contribuție în

mărime de 800 lei, iar prin dispozițiile pct. 6 al hotărârii nr. 60 din 23 august 2021 al Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică, personalul didactic, nedidactic și auxiliar nevaccinat va efectua din cont propriu și va prezenta, o dată la 14 zile, rezultatul unui test diagnostic la COVID-19 (test rapid de diagnostic AGSArsC-oV-2 sau test PCR la COVID-19).

Așadar, reclamantul a opinat că, prin emiterea acestor prevederi, Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică și-a arogat atribuții de legiferare, care îi sunt improprii, instituind norme noi în domeniul asistenței medicale prevăzută de Legea nr. 1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală.

Reclamantul a solicitat anularea punctului 6 din hotărârea nr.60 din 23 august 2021 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică.

Prin hotărârea din 30 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins cererea de chemare în judecată, ca fiind neîntemeiată (f.d. 63, 65-67).

Fiind investită cu examinarea cauzei, instanța de fond a notat că, în conformitate cu punctul 3 din hotărârea nr. 6 din 15 aprilie 2022 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică, începând cu 16 aprilie 2022, se abrogă hotărârea nr.60 din 23 august 2021 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică.

Prin urmare, Curtea de Apel Chișinău a conchis că actul administrativ normativ contestat nu mai produce efecte juridice din momentul abrogării, or, prevederile unui act abrogat nu produc efecte juridice pentru viitor.

La 6 iulie 2022, Ion Duca a depus recurs nemotivat împotriva hotărârii din 30 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, care ulterior, la 31 octombrie 2022, a fost completat cu motivare, solicitând casarea actului judecătoresc, cu emiterea unei decizii de admitere a cererii de chemare în judecată.

În argumentarea cererii de recurs, cu reiterarea motivelor de fapt și de drept recurentul a invocat că nu este de acord cu actul judecătoresc contestat, deoarece instanța ierarhic inferioară la adoptarea acesteia nu a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei, a aplicat eronat normele de drept material și procedural.

Suplimentar, recurentul a invocat că abrogarea unui act nu înseamnă anularea hotărârii, deoarece prin abrogare nu se înlătură ilegalitatea actului juridic. Deci abrogarea produce efecte pentru viitor și nicidecum pentru trecut. A susținut că, prin anularea actului juridic ilegal se desființează cu efect retroactiv, iar părțile se repun în situația anterioară.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanță de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu 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. 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat hotărârea contestată la 30 iunie 2022, însă lipsesc date privind notificarea dispozitivul acesteia. Hotărârea motivată din 30 iunie

2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului la 24 octombrie 2022, fapt confirmat prin avizul de recepție (f.d. 73).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurentul s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 14 noiembrie 2022, prin intermediul oficiului poștal, în adresa Comisiei Naționale Extraordinară de Sănătate Publică a fost expediată copia recursului depus de Ion Dutca, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Până la examinarea recursului, Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică nu și-a valorificat drepturile sale procedurale și nu a depus referință.

La 14 decembrie 2022, examinând admisibilitatea recursului depus de Ion Duca împotriva deciziei din 30 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, completul de admisibilitate specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție a dispus examinarea în fond a acestuia, în complet de cinci judecători.

Conform articolului 247 din Codul administrativ Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată.

În speță, completul specializat nu a considerat oportun de a cita participanții la proces și reprezentanții acestora pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele autorității recurente au fost expuse cu suficientă claritate, iar intimata prin referință și-a expus opinia asupra temeiniciei recursului.

Verificând argumentele invocate în recurs, în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a admite recursul, de a casa integral decizia din 30 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău și de a restitui cauza spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, din considerentele ce urmează.

Conform art. 248 alin. (1) lit. d) Cod administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie de casare integrală a deciziei instanței de apel și restituie cauza instanței de apel dacă, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz.

În conformitate cu prevederile art. 194 alin. (2) coroborat cu prevederile art. 21 și art. 36 Cod administrativ, 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.

În corespundere cu art. 21 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Potrivit 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 sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

La fel, aplicabile sunt și prevederile art. 244 alin. (2) coroborate 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.

În sensul art. 219 alin.(1) Cod administrativ, 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.

Prin prisma alin. (2) și (3) al aceluiași articol, 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.

Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

Din materialele cauzei rezultă că, la data de 23 august 2021, Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică a emis hotărârea nr. 60, în care prin dispozițiile pct.6 se stabilește că „până la atingerea nivelului recomandat de vaccinare de 95%, personalul didactic, nedidactic și auxiliar nevaccinat va efectua din cont propriu și va prezenta o dată la 14 zile rezultatul unui test diagnostic la COVID-19”.

Într-u executarea dispozițiilor hotărârii nr. 60 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică, la 1 septembrie 2021, directorul Instituției Publice „Școala Profesională xxxxx”, xxxxxx a emis dispoziția nr. xxxx, prin care a dispus ca personalul didactic, nedidactic și auxiliar nevaccinat să efectueze din cont propriu și să prezinte, o dată la 14 zile, rezultatul unui test diagnostic la COVID-19, (test rapid de diagnostic AgSarsC-oV-2 sau test PCR la COVID -19.

La 25 august 2021, Ion Duca a depus cerere de chemare în judecată, solicitând anularea pct. 6 al hotărârii nr. 60 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică.

Fiind investită cu judecarea cauzei în fond, prima instanță a respins cererea de chemare în judecată depusă de Ion Duca, ca neîntemeiată.

Judecând cauza în ordine de recurs, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a constatat că instanța de apel a judecat cauza și a ajuns la o concluzie pripită, fapt ce 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 și aplicarea corectă a normelor de drept material.

Conform prevederilor art. 3 din Codul administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire 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.

În contextul pretențiilor deduse judecării, Colegiul reține că, în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) Cod administrativ, acțiune în contencios administrativ

poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

Potrivit art. 209 alin. (3) Cod administrativ, pentru acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ.

Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative, presupune apărarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, împotriva abuzurilor administrației publice, în condițiile Codului administrativ.

Acest control se îndeplinește de către instanțele de judecată în condițiile legii. Întru elucidarea subiectului privind realizarea controlului judecătoresc se impune conceptul competenței, în baza căruia se realizează respectivul control. Pornind de la scopul primordial al instituției contenciosului administrativ care este prestabilit de legiuitor și care presupune contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept. Și reieșind din dreptul subiectiv al subiectului afectat, care la fel a fost predeterminat de legiuitor și care a fost formulat astfel - orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Conform art. 12 din Codul administrativ, actul 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.

Iar, potrivit art. 74 alin.(1) din Legea nr.110/2017 cu privire la actele normative, acțiunea actului normativ încetează dacă: a) actul este abrogat, b) actul este declarat neconstituțional sau, după caz, ilegal prin hotărâre definitivă a instanței competente, c) termenul de aplicare a actului a expirat; d) actul s-a consumat și e) actul a devenit desuet.

Reținând normele legale sus menționate în coroborare cu circumstanțele constatate, instanța de recurs consideră că, este eronată concluzia instanței de fond cu privire la respingerea cererii de chemare în judecată, deoarece actul administrativ normativ, a cărei anulare se solicită, a fost abrogat și respectiv nu mai produce efecte juridice pentru viitor.

În argumentarea soluției date, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că, la momentul intentării procedurii de

contencios administrativ, actul administrativ contestat era în vigoare, producându-și efectele. Or, Ion Duca, fiind încadrat în procesul educațional în calitate de specialist al serviciului personal din cadrul Instituției Publice „Școala Profesională nr. 2”, s-a conformat dispozițiilor pct. 6 al hotărârii nr. 60 din 23 august 2021 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică și a trecut testul diagnostic la COVID - 19, fapt ce se confirmă prin copia buletinului de rezultate din xxxxx 2021 și a invoicului din xxxxxxxx eliberate de către Întreprinderea cu Capital Străin „Laboratorul Medical Synevo” Societate cu Răspundere Limitată.

Iar, faptul că actul normativ nu a fost abrogat în termeni utili nu poate fi pus pe seama reclamantului.

Așadar din cele enunțate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție notează că Curtea de Apel Chișinău eronat a examinat prezentul litigiu doar prin prisma că actul administrativ normativ contestat numai produce efecte juridice din momentul abrogării acestuia și a omis să examineze legalitatea pct. 6 al hotărârii nr. 60 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică. De altfel, participanții la proces, trebuie să aibă posibilitatea reală să-și prezinte apărarea și să fie audiați de o instanță de apel, care va fi competentă de a examina toate chestiunile de fapt și de drept relevante litigiului (a se vedea A. Menarini Diagnostics S.R.L. vs Italia, 27 septembrie 2011, parag. 59; Akaki Tchaghiashvili, 2 septembrie 2014, parag. 34, Samardžić, ibidem, parag. 31, Gohe și alții vs Franța, 3 iulie 2018, parag. 41 - 43).

Prin urmare, un aspect important prezintă și faptul că instanța care judecă cauza își păstrează imparțialitatea și obiectivitatea, creează condiții pentru exercitarea drepturilor participanților la proces, pentru cercetarea obiectivă a circumstanțelor reale ale cauzei.

În rezultat, aceste circumstanțe sunt apreciate de către Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție drept erori judiciare, care nu pot fi corectate de către instanța de recurs. Or, instanța de apel nu s-a expus asupra fondului cauzei.

Pe această cale, cauza de contencios administrativ urmează a fi judecată în întregime în cadrul unei proceduri noi, unde instanța de fond va avea sarcina de a stabili o legătură clară între faptele speței, dispozițiile legale aplicabile și concluziile la care a ajuns. În funcție de rezultatul aprecierii juridice, instanța de fond va trebui să constate temeinicia sau lipsa unui temei legal a cererii de chemare în judecată formulată de către Ion Duca (a se vedea, spre exemplu, importanța rejudecării cauzei de către instanțele ierarhic inferioare în baza considerentelor unei instanțe de recurs, Victor Harovschi vs Moldova, 18 noiembrie 2008; Dimitar Yordanov vs Bulgaria, 6 septembrie 2018, parag. 52 – 53).

Altfel spus, la rejudecarea cauzei, instanța de fond urmează să țină cont de cele menționate și reexaminând cauza, să emită o decizie legală și întemeiată.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că corectarea erorii instanței de fond la judecarea cauzei în ordine de recurs nu este posibilă, 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 depus de Ion Duca, de a casa hotărârea din 30 iunie 2022 Curții de Apel Chișinău și de a restitui cauza pentru rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

În conformitate cu art. 195, 247, 248 alin. (1) lit. d) și alin. (2) 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 i s p u n e :

Se admite recursul depus de Ion Duca.

Se casează integral hotărârea din 30 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău și se restituie cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Ion Duca împotriva Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică cu privire la anularea parțială a actului administrativ cu caracter normativ spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac

Președintele ședinței,
Judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Ala Cobăneanu

Iurie Bejenaru

Aliona Miron

Nicolae Craiu