

Dosarul nr. 3ra-66/23
2-22010082-01-3ra-23012023

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

ÎNCHEIERE

31 mai 2023

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Tamara Chișca-Doneva

Mariana Pitic

Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Ruslan Verbițchi, reprezentat de avocatul Iulian Rusanovschi,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Ruslan Verbițchi împotriva Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva hotărârii din 12 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea a fost respinsă,

c o n s t a t ă:

La 24 ianuarie 2022, Ruslan Verbițchi a depus cerere de chemare în judecată împotriva Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că prin hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică nr. 2 din 20 ianuarie 2022 s-au stabilit unele restricții suplimentare pe întreg teritoriul Republicii Moldova și anume în pct. 3: în perioada 24 ianuarie 2022 - 4 februarie 2022, instituțiile de învățământ general, cu excepția instituțiilor de educație timpurie, vor activa în regim online.

Reclamantul consideră că această hotărâre este ilegală, abuzivă și adoptată prin depășirea atribuțiilor legale, în contradictoriu cu prevederile normelor constituționale, lezând grav drepturile fundamentale ale cetățenilor și instituind măsuri restrictive și neconstituționale.

De asemenea, această hotărâre afectează dreptul la educație al copilului său, elevă în clasele primare, care a fost în imposibilitate să frecventeze fizic instituția de învățământ corespunzătoare și i-a fost afectată și starea de sănătate prin lucru îndelungat cu ecranele de la telefon.

De asemenea, statul nu a garantat accesul gratuit la educația online și nu i-a pus la dispoziție dispozitiv electronic conectat la internet.

Reclamantul a menționat că, în ultima perioadă s-au restrâns în mod succesiv tot mai multe drepturi și libertăți, fără ca eficacitatea lor să fie demonstrate printr-un studiu științific. Prin această hotărâre copiii (începând cu clasa a I-a) au fost scoși din școli, fiind efectiv lipsiți de posibilitatea exercitării dreptului constituțional la învățatură, de posibilitatea de a învăța să scrie și chiar de a avea acces la educație, fiindcă statul nu a instituit nici un mecanism de asigurare a educației gratuite fie și în mediul online. Dreptul la educație este un drept garantat de Constituție și nu poate să fie îngrădit decât printr-o lege adoptată de Parlament, iar școlile nu pot să fie închise fără ca statul să ofere alternative solide de învățare pentru toți copiii.

Astfel, prin hotărârea nr. 2 din 20 ianuarie 2022 Comisia a îngrădit dreptul la educație prin sistarea procesului educațional în incinta instituțiilor de învățământ și prin obligarea elevilor/studentilor de a învăța de la distanță (online), 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 nici o soluție prin care fiecare copil/familie să fie asigurată gratuit cu internet pentru desfășurarea procesului educațional etc.

Hotărârea prin care s-a dispus suspendarea cursurilor față în față în unitățile de învățământ este ilegală și neconstituțională. Motivarea trebuie să fie adecvată actului emis și trebuie să prezinte de o manieră clară și neechivocă. Motivarea unei decizii administrative 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. Hotărârea prin care s-a dispus suspendarea cursurilor față în față în unitățile de învățământ restricționează abuziv accesul la educație al elevilor garantat de Constituție. Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății. Hotărârea prin care s-a dispus suspendarea cursurilor față în față în unitățile de învățământ este disproporționată. Măsurile adoptate de Comisie (pârâtă) nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru a răspunde obiectivelor urmărite de legislația în cauză, iar 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.

CNESP nu a evaluat impactul acestor măsuri asupra capacităților psihoemotionale ale copiilor, riscurile ca aceștia să rămână nesupravegheați de părinții care se află toată ziua la locul de muncă și cu atât mai mult, CNESP nu a luat în considerare impactul negativ al tehnologiilor informaționale asupra vederii copiilor minori.

Reclamantul a solicitat anularea pct.3 din hotărârea nr. 2 a Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică din 20 ianuarie 2022 ca fiind abuziv, discriminatoriu și contrar normele legale și constituționale ale Republicii Moldova .

Prin hotărârea din 12 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău acțiunea a fost respinsă.

În susținerea concluziei sale instanța de fond a indicat că actul administrativ normativ reprezintă o manifestare unilaterală de voință și este emis în temeiul și pentru realizarea puterii publice, fiind obligatoriu. Or, caracterul obligatoriu al actului administrativ este o consecință a prezumției de legalitate ce funcționează în favoarea unui asemenea act.

Completul de judecată a indicat actul administrativ normativ conține reguli generale cu aplicabilitate repetată și produce efecte „erga omnes”. Astfel, actul normativ conține reglementări de principiu, care se adresează unor persoane nedeterminate, adică are o aplicabilitate generală. Oricât de restrâns ar fi obiectul de reglementare a actelor administrative normative, acestea își păstrează caracterul normativ atâta timp cât subiecții nu sunt individual determinați.

Prin efectuarea testului legalității și a testului proporționalității, Curtea de Apel Chișinău a analizat dacă restrângerea este prevăzută de lege, dacă urmărește unul sau mai multe dintre scopurile legitime prevăzute de Lege, dacă realizează, odată implementată, unul din aceste scopuri și dacă a fost asigurat un echilibru corect între interesele concurente.

Principiul legalității, presupune că prevederile legale trebuie să fie suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor. La examinarea acțiunii de control normativ, legalitatea actului administrativ normativ urmează a fi verificată prin verificarea dacă actul dat contravine legii.

În acest sens, Curtea de Apel Chișinău a constatat la caz că, hotărârea nr.2 din 20 ianuarie 2022 a CNESP a fost emisă de o autoritate competentă, conform art.58 al Legii nr. 10 din 03 februarie 2009 cu supravegherea de stat a sănătății publice. Dispozițiile analizate vizează, în mod evident, situația critică survenită urmare a declanșării pandemiei, ce pune în discuție intervenții ferme din partea autorităților competente ale statului – prin acțiuni și măsuri coerente și adecvate pentru a asigura apărarea sănătății publice, care pot implica și restrângeri ale exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale.

Securitatea statului și a instituțiilor sale democratice, securitatea, inclusiv fizică a funcționarilor și a populației sale - reprezintă interese publice și private vitale care merită și trebuie protejate și care pot conduce la o derogare provizorie de la anumite drepturi ale omului.

Totodată, Curtea de Apel Chișinău, prin prisma prevederilor art.18, 30 alin. (2) Codul administrativ, a considerat că măsura întreprinsă de CNESP este una rezonabilă, dat fiind faptul că ingerința produsă prin ea este proporțională în raport cu pericolul situației care a generat instituirea acesteia, cât și cu scopul urmărit de a asigura o maximă protecție față de riscul de transmitere/infectare cu virusul COVID 19.

De asemenea, Completul de judecată a reținut că, măsurile stabilite respectă un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul legitim urmărit, fiind compatibile cu prevederile art. 29 Cod administrativ.

În context, restrângerea exercițiului unui drept sau al unei libertăți fundamentale poate fi reglementată, cu respectarea prevederilor art.54 din Legea fundamentală, potrivit căruia, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt 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.

Pima instanța a menționat că autoritățile statului depun efort pentru a asigura respectarea drepturilor copiilor la educație, dar în același timp în situații excepționale, așa cum este la caz - cea determinată de răspândirea infecției cu virusul COVID-19, instituirea unor măsuri energice, prompte și adecvate gravității situației reprezintă, în realitate, un răspuns al autorităților la obligația prevăzută în art.24 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia statul garantează fiecărui om dreptul la viață și la integritate fizică și psihică.

Totodată, instanța de fond a indicat că potrivit pct.1 din hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică nr.3 din 14 februarie 2022, începând cu 16 februarie 2022, s-a abrogat hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate publică nr. 2 din 20 ianuarie 2022. Astfel, actul administrativ normativ contestat nu mai produce efecte juridice din momentul abrogării, or prevederile unui act abrogat nu produc efecte juridice pentru viitor.

La 12 ianuarie 2023 Ruslan Verbițchi, reprezentat de avocatul Iulian Rusanovschi, a depus recurs împreună cu motivarea împotriva hotărârii din 12 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea acesteia și emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului recurentul a indicat argumente identice cu cele din cererea de chemare în judecată, în esență, referindu-se la aplicarea eronată a normelor de drept material. Consideră hotărârea contestată a CNESP ca fiind ilegală, abuzivă și adoptată prin depășirea atribuțiilor legale, deoarece a fost adoptată în contradictoriu cu prevederile normelor constituționale, lezând grav drepturile cetățenilor și instituind măsuri restrictive și neconstituționale.

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

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. 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 12 decembrie 2022, fiind notificată recurentului la data de 13 decembrie 2022 prin poșta electronică. La

12 ianuarie 2023 Ruslan Verbițchi, reprezentat de avocatul Iulian Rusanovschi, a depus recurs împreună cu motivarea. Astfel, instanța de recurs conchide că recursul a fost depus cu respectarea termenelor prevăzuți de art.245 din Codul administrativ.

Prin referința din 15 februarie 2023 intimata CNESP a solicitat declararea recursului ca fiind inadmisibil.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, Completul Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu 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, iar 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 Curții Supreme de Justiție reține 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv 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.

Completul Curții Supreme de Justiție 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 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 statuează 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, urmând de 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).

În circumstanțele menționate, Completul Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Ruslan Verbițchi, reprezentat de avocatul Iulian Rusanovschi.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Ruslan Verbițchi, reprezentat de avocatul Iulian Rusanovschi, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Tamara Chișca-Doneva

Judecători

Mariana Pitic

Aliona Miron