

Dosarul nr. 3-31/20 (2-20040192-02-3-26032020)

HOTĂRÎRE

În numele Legii

27 martie 2020

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău

În componența:

Președintele ședinței, judecătorul

Maria Guzun

Judecătorii

Grigore Dașchevici și Vladislav Clima

Grefier

Ana Roșu

Examinând în sediul instanței, în ședință publică, în procedura contenciosului administrativ, acțiunea în control normativ depusă de Ciubotaru Anatol către Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la anularea pct. 3 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale,

A C O N S T A T A T :

Pretențiile reclamantului:

La 25 martie 2020, Ciubotaru Anatol a sesizat instanța cu acțiune de contencios administrativ către Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la anularea parțială a actului administrativ normativ.

În motivarea acțiunii, reclamantul invocă faptul că, la data de 24 martie 2020, de către Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a fost emisă Dispoziția nr. 4, publicată pe site-ul oficial al Guvernului Republicii Moldova.

Prin pct. 3 al Dispoziției nominalizate, s-a declarat că prevederile art. 86 alin. (2), 87, 89, 90 din Codul muncii, precum și alte prevederi legale ce impun condiții, restricții și reguli de eliberare din funcție, nu sunt aplicabile pe perioada stării de urgență.

Consideră reclamantul că pct. 3 al Dispoziției menționat contravine art. 6 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului și art. 20 din Constituție, care garantează dreptul la un proces echitabil.

Relevă că, la 19 martie 2020, Reprezentanța permanentă a Republicii Moldova pe lângă Consiliul Europei a anunțat Secretarul General despre declararea în țară a stării Excepționale a Republicii Moldova și activarea derogării prevăzute de art. 15 CEDO, prin suspendarea acțiunii art. 11 CEDO (libertatea de întrunire),

art. 2 Protocol nr. 1 (dreptul la instruire) și art. 2 Protocolul nr. 4 (libertatea de circulație). Astfel, obligația de asigurare a drepturilor garantate prin art. 6 a CEDO (dreptul la un proces echitabil) a rămas obligatorie pentru Republica Moldova pe parcursul stării excepționale declarate la data de 17 martie 2020.

Menționează că asigurarea efectivă a dreptului la un proces echitabil în cazul unei concedieri, în contextul lipsei garanțiilor enumerate în art. 86 alin. (2), 87, 89, 90 din Codul muncii, inclusiv dreptul de a fi restabilit la locul de muncă în cazul eliberării nelegitime din serviciu precum și obligația angajatorului de a demonstra legalitatea eliberării din serviciu a angajatului (art. 89 CM), practic devine imposibilă.

Indică reclamantul că orice invocare a stării Excepționale a Republicii Moldova și aplicarea derogărilor în baza art. 15 CEDO urmează să fie în coroborare cu măsura strictă în care situația o impune și cu condiția că aceste măsuri să nu să fie în contradicție cu alte obligații ce decurg din dreptul internațional.

Remarcă faptul că CtEDO atrage atenția părților contractante că măsurile, care sunt luate spre derogare de obligațiile asumate, urmează să corespundă situației excepționale, altfel este posibilă prejudicierea/limitarea nejustificată a drepturilor garantate prin convenție. Astfel, libertatea autorităților naționale de a stabili norme derogatorii de la prevederile convenției este verificată prin control european (art. 25 al Deciziei din 17.09.2003 în Cauza nr.41478/98 NurayŞen vs Turciei, cauza Brannigan and McBride vs the United Kingdom, Decizia din 26.05.993 r., p. 49-50, § 43 și cauza Aksoy, pag. 2280, § 68). CtEDO în cauzele indicate mai sus a reiterat că statul urmează să aducă argumente relevante precum că măsurile luate și acțiunile întreprinse sunt strict necesare în situația creată.

Prin urmare, consideră că situația epidemiologică în țară nu poate justifica lipsirea contestatarului de dreptul la un proces echitabil, inclusiv dreptul de a fi eliberat legitim din funcție, dreptul de a fi restabilit în funcție în cazul eliberării nelegitime din funcție, dreptul de a solicita demonstrarea legalității eliberării sale din funcție etc.

Afirmă că, prin suspendarea aplicabilității prevederilor art. 86 alin. (2), 87, 89, 90 din Codul muncii, precum și a altor prevederi legale ce impun condiții, restricții și reguli de eliberare din funcție, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a lipsit pe potențialii contestatarii eliberați din funcție de instrumente legale de a apăra drepturile și interesele legale și efectiv i-a privat de dreptul constituțional de acces la justiție și de dreptul la un proces echitabil. Or, posibilitatea adresării într-o instanță judecătorească, investită cu funcții de examinare a contestațiilor de acest gen, fără posibilitatea de a face referire la normele juridice esențiale, enumerate mai sus, reprezintă prin sine restrângerea fără temeiuri legale și suficiente a drepturilor menționate mai sus.

Subliniază că art. 54 alin. (2) din Constituție prevede că exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sânt 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. Iar alin. (3) nu admite restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

Invocă reclamantul că, în virtutea art. 20 din Constituție, orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție. Iar prin suspendarea aplicabilității prevederilor art. 86 alin. (2), 87, 89, 90 din Codul muncii (pct. 3 al Deciziei nr. 4 din 24.03.2020) potențialilor contestatari eliberați din funcție li se încalcă dreptul constituțional la satisfacția efectivă din partea instanțelor judecătorești împotriva actelor care violează drepturile și libertățile legitime. Or, posibilitatea adresării într-o instanță judecătorească, în lipsa instrumentelor juridice de ordin material și procesual, care ar impune cel puțin autoritatea ce dispune eliberarea persoanei din funcție, de a demonstra legalitatea deciziei luate, ar asigura respectarea principiilor de echitate și egalitate, reprezintă prin sine restrângerea accesului liber la justiție și, prin urmare, încălcarea prevederilor art. 20, art. 54 alin. (2) din Constituție.

Consideră că pct. 3 al dispoziției contestate practic permite tuturor subiecților de drept, nu numai Comisiei respective, de a parcurge la concediere cu ignorarea prevederilor și garanțiilor prevăzute de articolele Codului Muncii cu forța suspendată, ceea ce de asemenea constituie prin sine o încălcare gravă a drepturilor constituționale garantate.

Solicită Ciubotaru Anatol anularea pct. 3 al Dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 4 din 24 martie 2020.

În drept, acțiunea este întemeiată pe dispozițiile art. 6 CEDO, art. 20, art. 54 alin. (2) din Constituție.

Poziția pârâtului:

Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a depus referință, în care a indicat că acțiunea este neîntemeiată și pasibilă de a fi respinsă din următoarele motive.

Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a fost emisă în conformitate cu art. 22 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, art. 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 55/2020 privind declararea stării de urgență, punctele 6, 7, 8 și 9

din Regulamentul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1340/2001.

Astfel, având în vedere declararea de către Organizația Mondială a Sănătății a pandemiei de coronavirus (COVID-19) la 11 martie 2020 și instituirea de către Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică la 13 martie 2020 a codului roșu la nivel național în legătură cu situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19, Parlamentul Republicii Moldova, prin Hotărârea nr. 55 din 17 martie 2020, a declarat stare de urgență pe teritoriul Republicii Moldova pe perioada 17 martie- 15 mai 2020.

Menționează că, în temeiul art. 5 alin. (1), (2) al Legii nr. 212/2004, pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, în funcție de gravitatea situației ce a determinat instituirea acesteia, poate fi restrâns, dacă este cazul, exercițiul unor drepturi sau libertăți ale cetățenilor în conformitate cu art. 54 din Constituție. Restrângerea trebuie să fie conformă cu obligațiile care rezultă din tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și nu poate implica discriminarea unor persoane sau a unor grupuri de persoane exclusiv din considerente de rasă, naționalitate, limbă, religie, sex, convingeri politice sau origine socială.

Conform art. 6 alin. (1), în conformitate cu angajamentele internaționale ale Republicii Moldova care rezultă din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în cazul declarării stării de urgență, de asediu sau de război, Parlamentul sau Președintele Republicii Moldova informează, în termen de 3 zile, Secretarul General al ONU și Secretarul General al Consiliului Europei asupra restrângerii drepturilor și libertăților cetățenilor, restrângere ce constituie o abatere de la angajamentele care decurg din documentele menționate, precum și asupra volumului și cauzelor acestei abateri.

Menționează că Parlamentul Republicii Moldova a informat, în termen de 3 zile, Secretarul General al ONU și Secretarul General al Consiliului Europei despre hotărâre respectivă și cauzele adoptării acesteia.

În conformitate cu art. 15 din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului, în caz de război sau de alt pericol public ce amenință viața națiunii, orice înaltă Parte Contractantă poate lua măsuri care derogă de la obligațiile prevăzute de prezenta Convenție, în măsura strictă în care situația o impune și cu condiția ca aceste măsuri să nu fie în contradicție cu alte obligații care decurg din dreptul internațional.

Dispoziția precedentă nu permite nicio derogare de la articolul 2, cu excepția cazului de deces rezultând din acte licite de război, și nici de la articolele 3, 4 (paragraful I) și 7. Orice înaltă Parte Contractantă ce exercită acest drept de derogare îl informează pe deplin pe Secretarul General al Consiliului Europei cu

privire la măsurile luate și la motivele care le-au determinat. Acestea trebuie de asemenea să informeze Secretarul General al Consiliului Europei și asupra datei la care aceste măsuri au încetat a fi în vigoare și dispozițiile Convenției devin din nou deplin aplicabile. În cazul în care Secretarul General al ONU și Secretarul General al Consiliului Europei ar considera aceste restrângeri drept abateri de la documentele internaționale, ei ar fi înaintat careva pretenții față de Parlament și Președinte.

Totodată, art. 20 din Legea nr. 212/2004 stabilește măsurile care pot fi întreprinse pe durata stării de urgență, printre care și modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice, precum și aplicarea altor măsuri necesare.

De asemenea, dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova sunt obligatorii și executorii pentru conducătorii autorităților administrației publice centrale și locale, ai agenților economici, ai instituțiilor publice, precum și pentru cetățeni și alte persoane aflate pe teritoriul Republicii Moldova.

Astfel, pe perioada stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a fost împuternicită să modifice procedura de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economiei și ai instituțiilor publice.

Relevă că potrivit, art. 7 din Codul de jurisdicție constituțională, orice act normativ, precum și orice tratat internațional la care Republica Moldova este parte, se consideră constituțional până când neconstituționalitatea lui va fi dovedită în procesul justiției constituționale. Prin urmare, în speță limita controlului judecătoresc urmează a fi exercitat strict în limitele prevederilor art. 225 Codul administrativ.

Astfel, potrivit art. 225 alin. (3) din Codul administrativ, în cazul în care au fost emise acte administrative individuale și normative referitoare la securitatea națională a Republicii Moldova, la exercitarea regimului stării excepționale, la măsurile de urgență luate de autoritățile publice în vederea combaterii calamităților naturale, a incendiilor, a epidemiilor, a epizootiilor și a altor fenomene similare, instanța de judecată poate fi sesizată doar pentru exercitarea controlului următoarelor circumstanțe: existența situației excepționale la data la care a fost emis actul; competența autorității publice de a emite actul; existența interesului public care justifică emiterea actului administrativ; imposibilitatea efectivă a autorității publice de a emite actul în condiții obișnuite.

Așadar, având în vedere regimul stării de urgență pe perioada 17 martie - 15 mai 2020, declarat prin Hotărârea Parlamentului nr. 55/2020, competența Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova este întemeiată prin prisma Legii nr. 212/2004, interesul public se constată prin statutul strategic și rolul IMSP

Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga” în situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19 precum și desfășurarea operațiunilor de salvare și de intervenție.

Totodată, menționează că reclamantul invocă ilegalitatea și neconstituționalitatea pct. 3 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020, deși aplică pct. 7 din Dispoziție, care tot a fost introdus prin derogarea de la CPC și Codul Administrativ.

Consideră că, prin cererea de chemare în judecată, reclamantul nu revendică un drept în sensul art. 17, or prin dispozițiile contestate nu a fost limitat dreptul de a contesta dispozițiile comisiei, fapt expres prevăzut în pct. 4 al Dispoziției nr.4 din 24 martie 2020.

În general, în cazul în care prin acțiunile sale orice funcționar sau angajat periclitează buna desfășurare a unei serii de eforturi din partea autorităților naționale de a pune capăt unei stări de urgență, orice răspuns prompt din partea Statului este acceptabil de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului în baza Convenției.

În prezenta situație, autoritățile naționale au impus o stare de urgență în contextul evitării răspândirii pandemiei COVID-19. Astfel, toate unitățile medicale trebuie să fie pregătite la maximum pentru a face față provocărilor din partea acestei pandemii, inclusiv prin reacții prompte și necesare. În cazul în care conducătorul unei entități medicale nu reacționează în mod prompt, astfel fiind pusă în pericol sănătatea publică, Statul este îndreptățit, în lipsa unor garanții procedurale, să ia anumite acțiuni urgente menite să redreseze situația din acest sector vulnerabil. Orice întârziere sau tergiversare de a acționa prompt ar putea conduce la urmări iremediabile, iar în contextul unei stări de urgență este necesar să se recurgă inclusiv la remanieri de cadre pentru o mai bună gestionare a situației, în special în cadrul unei campanii naționale menite să evite contaminarea în masă a populației cu COVID-19.

Astfel, atât timp cât restricțiile impuse de către autoritățile naționale nu se referă la cele redate supra, orice altă restricționare rezonabilă și judicioasă este acceptabilă în cazul în care ea determină și facilitează promptitudinea acțiunilor necesare pentru a proteja viața națiunii.

Afirmă că Guvernul a respectat dispozițiile enumerate mai sus, prin urmare actul administrativ contestat este întemeiat și legal.

Poziția părților în cadrul ședinței de judecată:

În ședința de judecată, reprezentanții reclamantului - avocații Lepilov Natalia și Țarină Cristina au susținut cererea de chemare în judecată, solicitând să fie admisă.

Reclamantul Ciubotaru Anatol a subscris la opinia reprezentanților săi.

Reprezentantul pârâtului, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, în ședința de judecată nu s-a prezentat. Motivul absenței nu a fost comunicat instanței. Procedura de citare a fost îndeplinită. În temeiul art. 205 alin. (4) din Codul de procedură civilă, coroborat cu art. 218 lit. d) din Codul administrativ, instanța a dispus examinarea cauzei în absența părții pârâte.

Aprecierea instanței:

În conformitate cu art. 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.

În conformitate cu art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

În conformitate cu art. 191 alin. (2) din Codul administrativ, curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.

În conformitate cu art. 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).

Potrivit art. 225 alin. (3) din Codul administrativ, în cazul în care au fost emise acte administrative individuale și normative referitoare la securitatea națională a Republicii Moldova, la exercitarea regimului stării excepționale, la măsurile de urgență luate de autoritățile publice în vederea combaterii calamităților naturale, a incendiilor, a epidemiilor, a epizootiilor și a altor fenomene similare, instanța de judecată poate fi sesizată doar pentru exercitarea controlului următoarelor circumstanțe: a) existența situației excepționale la data la care a fost emis actul; b) competența autorității publice de a emite actul; c) existența interesului public care justifică emiterea actului administrativ; d) imposibilitatea efectivă a autorității publice de a emite actul în condiții obișnuite.

În temeiul art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sânt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)-e).

Potrivit art. 239 din Codul de procedură civilă, hotărârea judecătorească trebuie să fie legală și întemeiată. Instanța își întemeiază hotărârea numai pe circumstanțele constatate nemijlocit de instanță și pe probele cercetate în ședință de judecată.

Potrivit art. 240 alin. (1) din Codul de procedură civilă, la deliberarea hotărârii, instanța judecătorească apreciază probele, determină circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzelor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părți, legea aplicabilă soluționării cauzei și admisibilitatea acțiunii.

Ascultând explicațiile participanților prezenți la proces, analizând actele și circumstanțele cauzei, prin prisma prevederilor normative incidente speței, completul de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ conchide că acțiunea este neîntemeiată și pasibilă de a fi respinsă, din motivele ce urmează.

La 24 martie 2020, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a emis Dispoziția nr. 4, prin care a dispus următoarele:

1. Încălcarea intenționată sau din neglijență a dispozițiilor Comisiei, constituie temei de eliberare din funcție a conducătorului instituției publice.

2. Eliberarea din funcție (concedierea) se dispune prin dispoziția Comisiei pentru situații excepționale, în baza propunerii verbale sau scrise a unui membru al Comisiei.

3. Prevederile art. 86 alin. 2, 87, 89, 90 din Codul muncii, precum și alte prevederi legale ce impun condiții, restricții și reguli de eliberare din funcție nu sânt aplicabile pe perioada stării de urgență.

4. Dispozițiile normative și individuale ale Comisiei pentru situații excepționale se contestă direct în instanța de judecată în termen de 24 de ore din momentul afișării pe pagina oficială a Guvernului.

5. Contestația depusă nu suspendă efectele actului contestat.

6. Instanța de judecată nu este în drept să suspende acul contestat.

7. Competența exclusivă pentru examinarea contestațiilor împotriva Dispozițiilor Comisiei pentru situații excepționale aparține Curții de Apel Chișinău.

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. Hotărârea Curții de Apel Chișinău este irevocabilă din momentul pronunțării. 11. Prevederile Codului administrativ, ale Codului de procedură civilă sunt aplicabile la examinarea cauzelor, în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei dispoziții.

12. Comisia situații excepționale, la propunerea unui membru al Comisiei, decide angajarea conducătorului instituției publice.

13. Se destituie domnul Ciubotaru Anatol din funcția de director al IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”, din data de 24 martie 2020.

Ciubotaru Anatol a contestat actul administrativ normativ enunțat, în partea punctului 3.

Astfel, în contextul cerințelor deduse judecării, instanța de judecată reține că în temeiul art. 86 alin. (2) din Codul muncii, nu se admite concedierea salariatului în perioada aflării lui în concediu medical, în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, în concediu de maternitate, în concediu parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani, în concediu suplimentar neplătit pentru îngrijirea copilului în vârstă de la 3 la 4 ani, în perioada îndeplinirii obligațiilor de stat sau obștești, precum și în perioada detașării, cu excepția cazurilor de lichidare a unității.

Potrivit dispozițiilor art. 87 alin. (1) și (4) din Codul muncii, concedierea salariaților membri de sindicat se admite cu consultarea prealabilă a organului (organizatorului) sindical din unitate. Organele sindicale (organizatorii sindicali) indicate la alin. (1)-(3) își vor comunica acordul sau dezacordul (opinia consultativă) argumentat în scris privind concedierea salariatului în termen de 10 zile lucrătoare de la data solicitării acordului (opinie consultative) de către angajator. În cazul în care răspunsul nu a fost primit de angajator în acest termen, acordul (comunicarea opiniei consultative) a organului respectiv se prezumă.

În corespundere cu art. 89 alin. (1)-(3) din Codul muncii, salariatul transferat nelegitim la o altă muncă sau eliberat nelegitim din serviciu poate fi restabilit la locul de muncă prin negocieri directe cu angajatorul, iar în caz de litigiu - prin hotărâre a instanței de judecată.

La examinarea litigiului individual de muncă de către instanța de judecată, angajatorul este obligat să dovedească legalitatea și să indice temeiurile transferării sau eliberării din serviciu a salariatului. În cazul contestării de către salariatul membru de sindicat a ordinului de concediere, instanța de judecată va solicita acordul (opinia consultativă) al organului (organizatorului) sindical privind concedierea salariatului respectiv.

Imediat după pronunțarea hotărârii instanței de judecată privind restabilirea salariatului la locul de muncă, angajatorul este obligat să emită un ordin de restabilire, pe care îl aduce la cunoștința salariatului, sub semnătură, în termen de 3 zile lucrătoare de la data emiterii.

Conform prevederilor art. 90 alin. (1)-(4) din Codul muncii, în cazul restabilirii la locul de muncă a salariatului transferat sau eliberat nelegitim din serviciu, angajatorul este obligat să repare prejudiciul cauzat acestuia.

Repararea de către angajator a prejudiciului cauzat salariatului constă în: a) plata obligatorie a unei despăgubiri pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă într-o mărime nu mai mică decât salariul mediu al salariatului pentru această perioadă; b) compensarea cheltuielilor suplimentare legate de contestarea

transferului sau a eliberării din serviciu (consultarea specialiștilor, cheltuielile de judecată etc.); c) compensarea prejudiciului moral cauzat salariatului.

Mărimea reparării prejudiciului moral se determină de către instanța de judecată, ținându-se cont de aprecierea dată acțiunilor angajatorului, dar nu poate fi mai mică decât un salariu mediu lunar al salariatului.

În locul restabilirii la locul de muncă, părțile pot încheia o tranzacție de împăcare, iar în caz de litigiu - instanța de judecată poate încasa de la angajator, cu acordul salariatului, în beneficiul acestuia, o compensație suplimentară la sumele indicate la alin. (2) în mărime de cel puțin 3 salarii medii lunare ale salariatului.

Articolul 1 al Legii privind regimul stării de urgență, de asediu și de război nr. 212-XV din 24.06.2004 (în continuare Legea 212-XV/24.06.2004) definește noțiunea de stare de urgență ca fiind un ansamblu de măsuri cu caracter politic, economic, social și de menținere a ordinii publice, care se instituie provizoriu în unele localități sau pe întreg teritoriul țării în caz de:

a) iminență a declanșării sau declanșare a unor situații excepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologic-social, ceea ce face necesară prevenirea, diminuarea și lichidarea consecințelor acestora;

b) existență a unui pericol pentru securitatea națională sau ordinea constituțională, ceea ce face necesară apărarea statului de drept, menținerea sau restabilirea stării de legalitate;

În conformitate cu art. 4 alin. (1) și (3) ale Legii 212-XV/24.06.2004, 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. După ridicarea stării de urgență, de asediu sau de război, actele normative adoptate pentru această perioadă se abrogă fără un preaviz special în acest sens.

Dispozițiile art. 5 alin. (1) și (2) ale Legii 212-XV/24.06.2004 prevăd că pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, în funcție de gravitatea situației ce a determinat instituirea acesteia, poate fi restrâns, dacă este cazul, exercițiul unor drepturi sau libertăți ale cetățenilor în conformitate cu art. 54 din Constituție.

Restrângerea prevăzută la alin. (1) trebuie să fie conformă cu obligațiile care rezultă din tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și nu poate implica discriminarea unor persoane sau a unor grupuri de persoane exclusiv din considerente de rasă, naționalitate, limbă, religie, sex, convingeri politice sau origine socială.

În baza art. 20 lit. g) și k) ale Legii sus-indicate, pe durata stării de urgență, în funcție de situația concretă, pot fi aplicate următoarele măsuri:

g) modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice;

k) aplicarea altor măsuri necesare.

Potrivit art. 21 alin. (1) al Legii sus-menționate, în cazul declarării stării de urgență, la iminența declanșării sau la declanșarea unor situații excepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologic-social, fapt ce impune necesitatea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor acestora, planificarea, organizarea și coordonarea activității de aplicare a măsurilor impuse revin Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, iar coordonarea aducerii la îndeplinire a măsurilor de rigoare revine Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale.

În temeiul dispozițiilor art. 22 alin. (1) lit. g) și i) al Legii indicate supra, pe durata stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova are următoarele atribuții:

g) stabilește procedura de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice, cazurile când este permisă demisia lucrătorilor;

i) exercită alte atribuții necesare.

Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova sânt executorii pentru conducătorii autorităților administrației publice centrale și locale, ai agenților economici, ai instituțiilor publice, precum și pentru cetățeni.

Conform art. art. 1, 2 pct. 8) și 12), 3 și 4) ale Hotărârii Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020, se declară stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 17 martie - 15 mai 2020.

Pe perioada stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova va emite dispoziții în vederea punerii în executare a următoarelor măsuri:

8) modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice;

12) efectuarea altor acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID-19).

Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova sânt obligatorii și executorii pentru conducătorii autorităților administrației publice centrale și locale, ai agenților economici, ai instituțiilor publice, precum și pentru cetățeni și alte persoane aflate pe teritoriul Republicii Moldova.

Toate dispozițiile emise de Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova intră în vigoare din momentul emiterii.

În conformitate cu dispozițiile art. art. 20 alin. (1) și (2) și 54 alin. (2)-(4) ale Constituției Republicii Moldova, orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție. Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale

dreptului internațional și sânt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Potrivit prevederilor art. 6 și 15 ale Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în mod public și în termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.

Orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată până ce vinovăția sa va fi legal stabilită.

Orice acuzat are, mai ales, dreptul:

- a. să fie informat, în termenul cel mai scurt, într-o limbă pe care o înțelege și în mod amănunțit, despre natura și cauza acuzației aduse împotriva sa;
- b. să dispună de timpul și de înlesnirile necesare pregătirii apărării sale;
- c. să se apere el însuși sau să fie asistat de un apărător ales de el și, dacă nu dispune de mijloacele necesare remunerării unui apărător, să poată fi asistat gratuit de un avocat din oficiu, atunci când interesele justiției o cer;
- d. să audieze sau să solicite audierea martorilor acuzării și să obțină citarea și audierea martorilor apărării în aceleași condiții ca și martorii acuzării;
- e. să fie asistat gratuit de un interpret, dacă nu înțelege sau nu vorbește limba folosită la audiere.

În caz de război sau de alt pericol public ce amenință viața națiunii, orice Înalță Parte Contractantă poate lua măsuri care derogă de la obligațiile prevăzute de prezenta Convenție, în măsura strictă în care situația o impune și cu condiția ca aceste măsuri să nu fie în contradicție cu alte obligații care decurg din dreptul internațional.

Dispoziția precedentă nu permite nicio derogare de la articolul 2, cu excepția cazului de deces rezultând din acte licite de război, și nici de la articolele 3, 4 (paragraful 1) și 7.

Orice Înalță Parte Contractantă ce exercită acest drept de derogare îl informează pe deplin pe Secretarul General al Consiliului Europei cu privire la măsurile luate și la motivele care le-au determinat. Aceasta trebuie, de asemenea, să informeze Secretarul General al Consiliului Europei și asupra datei la care aceste măsuri au încetat a fi în vigoare și dispozițiile Convenției devin din nou deplin aplicabile.

În accepțiunea art. 12 Cod 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.

În corespundere cu prevederile art. 21 alin (1) și art. 29 alin. (1)-(3) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate.

Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității.

O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă:

- a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege;
- b) este necesară pentru atingerea scopului;
- c) este rezonabilă.

Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

Astfel, prin prisma acestor norme, dat fiind că dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 supra se referă la un număr nedeterminat de situații identice și instituie reguli de aplicare obligatorie pentru acestea, se constată că aceasta reprezintă un act administrativ normativ, supus controlului judecătoresc de către instanța de judecată competentă.

Cu referire la fondul actului administrativ normativ contestat, Colegiul constată că normele citate mai sus atribuie Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova atribuția de a modifica procedura de numire în funcție și de

destituire a și de aplicare a altor măsuri necesare, ce se impun în situația stării de urgență instituite.

Prin urmare, Colegiul conchide că actul administrativ normativ contestat este emis de autoritatea competentă și este determinat de starea de urgență instituită în țară, astfel încât se referă la situațiile ce oferă autorității pârâte dreptul de a modifica procedura de numire în funcție și de destituire și de aplicare a altor măsuri necesare, ce se impun în situația stării de urgență instituite.

Or, prin dispoziția contestată s-a realizat anume modificarea procedurii nominalizate, astfel încât dispoziția contestată corespunde exigențelor legale pertinente, respectiv actul administrativ normativ contestat este conform cerințelor expuse la art. 21 Cod administrativ.

Totodată, dispozițiile Codului administrativ impun drept condiție de legalitate a actului administrativ proporționalitatea acestuia.

Principiul proporționalității instituit de Lege este un element intrinsec statului de drept, acest principiu referindu-se la faptul că măsurile de constrângere față de cetățeni ar trebui folosită cu atenție și numai atunci când este cu adevărat indispensabil pentru realizarea interesului public, ce vizează, conform art. 18 Cod administrativ, ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții.

Astfel, puterea publică nu trebuie să intervină în drepturi mai mult decât este necesar, iar din acest motiv, principiul proporționalității este adesea denumit interdicția excesului.

Dispozițiile art. 29 din Codul administrativ denotă că aprecierea respectării principiului proporționalității constă din patru elemente, astfel încât o măsură oficială întreprinsă de autoritățile publice și instanța de judecată este proporțională dacă:

1. urmărește un scop legitim;
2. este potrivită;
3. necesară; și
4. rezonabilă.

Astfel, scopul măsurii stabilește standardul și punctul de referință pentru întrebarea dacă măsura este potrivită, necesară și proporțională pentru atingerea acestui scop, iar dacă scopul în sine nu este legitim, măsura nu este, deci, proporțională.

În cazul dat, scopul actului administrativ normativ contestat constă în prevenirea, diminuarea și lichidarea consecințelor situației epidemiologice existente, astfel încât scopul măsurilor realizate este unul legitim, iar măsurile întreprinse prin decizia contestată (pct. 3) este autorizată de legislația în vigoare,

inclusiv în raport cu funcția deținută de reclamant de director al IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga”, care are un rol cheie în realizarea scopului sus-indicat.

Or, dispunerea, prin pct. 3 al dispoziției contestate, a inaplicabilității pe perioada stării de urgență a normelor vizate, ce au un caracter temporar, este impusă de necesitatea realizării unor măsuri de eficientizare a procesului de contracarare a stării epidemiologice, ce a servit temei pentru instituirea stării de urgență, astfel încât instanța conchide că măsura respectivă, și anume modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire, este potrivită, deoarece poate fi folosită pentru realizarea scopului legitim specificat supra.

Această concluzie este fortificată prin faptul că dispoziția contestată nu poate fi examinată distinct de restul dispoziției, din coroborarea pct. pct. 1-3 ale acestei dispoziții, reieșind că partea contestată nu are un caracter absolut, respectiv nu se răsfrânge asupra tuturor raporturilor de muncă din țară, ci doar asupra raporturilor de muncă instituite cu conducătorii instituțiilor publice, iar temeiul inaplicabilității normelor vizate, este determinat de încălcarea de către conducătorul instituțiilor publice a dispozițiilor Comisiei, menite să contracareze/combată pandemia existentă.

Astfel, scopul acestei măsuri este combaterea încălcării de către conducătorii autorităților publice a măsurilor instituite de Comisie, sancțiunea concedierii fiind o consecință a unor acțiuni contrare din partea conducătorilor instituțiilor publice în vederea preîntâmpinării agravării situației existente.

La fel, instanța conchide că măsura realizată prin decizia contestată în speță este și necesară în contextul în care nu există un remediu mai ușor, la fel de adecvat, ce ar genera cu același succes, aceeași certitudine și cu un efort comparabil scopul urmărit.

Or, realizarea procedurilor legale, a căror inaplicabilitate s-a decis prin pct. 3 al dispoziției contestate, implică un termen considerabil, ce poate excede necesitatea realizării procedurilor respective, astfel încât se instituie riscul că scopul urmărit și măsura necesară nu vor fi realizate efectiv sau nu vor fi realizate niciodată, situație ce contravine în cazul dat interesului public și scopului stării instituite de urgență, motiv pentru care Colegiul conchide că prin decizia contestată este întrunită condiția necesității.

Cu referire la caracterul rezonabil al actului administrativ normativ contestat, Colegiul reține că acesta este determinată de condiția dacă ingerința produsă prin măsura aplicată nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit. În acest context, Colegiul reiterează că scopul urmărit de autoritatea pârâtă consta în instituirea unui mecanism eficient de contracarare a situației epidemiologice ce a determinat aplicarea stării de urgență în țară, scop ce poate fi realizat doar în cazul

în care toate elementele sistemului medical vor activa prioritar și eficient în această direcție.

Prin urmare, măsura aplicată de autoritatea pârâtă prin decizia contestată în speță nu are un caracter disproporționat, deoarece urmărește realizarea măsurilor necesare pentru atingerea scopului scontat.

Astfel, Colegiul conchide că măsurile respective, ce vizează modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire sunt impuse de situația creată și vizează doar simplificarea, în final, a procedurilor de desemnare și destituire din funcție a persoanelor, precum și de restabilire în funcție și răspunderea angajatorului pentru transferul sau eliberarea nelegitimă din funcție pe perioada stării de urgență, astfel încât aceste restricții au un caracter temporar, fiind determinate de situația creată și evoluția acesteia, precum și în scopul eficientizării măsurilor de combatere a circumstanțelor ce au stat la baza instituirii stării de urgență.

În acest context, Colegiul relevă că, deși prin decizia contestată, expusă în pct. 3 al dispoziției nominalizate, au fost înlăturate restricțiile/limitările/condițiile procedurale instituite de Lege pentru angajare și destituirea salariaților, autoritatea pârâtă nu a înlăturat și nici nu a suspendat exigențele legale ce stau la baza eliberării din funcție, ci, din contra, în urma examinării cumulative a pct. pct. 1-3 ale dispoziției contestate, a dispus că neaplicarea normelor vizate pe perioada stării de urgență este limitată la situațiile de decizie încălcare intenționată sau din neglijență a dispozițiilor Comisiei, eliberarea din funcție fiind realizată de Comisia respectivă.

Prin urmare, norma contestată de reclamant are un caracter limitat de aplicare, dispoziția referitoare la inaplicabilitatea normelor specificate referindu-se doar la conducătorii instituțiilor publice care au încălcat dispozițiile Comisiei.

Astfel, deoarece instituțiile publice, în calitate de exponenți ai puterii statului, au rolul primordial de a realiza toate măsurile ce se impun în situația de urgență, inclusiv cele dispuse de Comisie, precum și de a fi un exemplu elocvent pentru populație în demonstrarea modalității de realizare a acestor măsuri, Colegiul conchide că este rezonabilă instituirea în privința conducătorilor acestora care admit încălcări ale dispozițiilor Comisiei a unor proceduri simplificate de eliberare din funcție.

Or, aceste proceduri simplificate au menirea de a asigura continuitatea efectivă a activității autorității publice corespunzătoare, concluzie ce confirmă odată în plus întrunirea în speță a criteriilor susmenționate, ce determină legalitatea dispoziției contestate.

În același context, Colegiul conchide că aceluiași scop îi corespunde și dispoziția privind inaplicabilitatea pe perioada stării de urgență a dispozițiilor legale ce reglementează restabilirea în funcție, deoarece realizarea acestor norme

pe perioada stării de urgență ar putea anihila/neutraliza efectivitatea instituției publice vizate, fapt contrar scopului măsurilor instituite.

Din aceleași motive sunt apreciate ca fiind proporțională și dispoziția autorității pârâte referitoare la răspunderea angajatorului pentru eliberarea ilegală din funcție în condițiile în care această normă ar deveni inefectivă în contextul în care decizia de eliberare din funcție în cazul dat nu este adoptată de angajator, ci de Comisie.

Subsecvent, Colegiul conchide că argumentele reclamantului referitoare la încălcarea prin dispoziția contestată a drepturilor acestuia de acces la justiție și la un proces echitabil sunt nefondate în contextul în care dispoziția corespunzătoare nu privează reclamantul de dreptul de acces la justiție, dispozițiile art. 355 Codul muncii nefiind nici suspendate, nici declarate inaplicabile.

La fel, prevederile legale vizate, declarate inaplicabile, ce reglementează procedura de concediere și restricțiile/condițiile impuse în acest sens nu afectează, în contextul expuse mai sus, drepturile și interesele persoanei vizate în contextul în care concedierea ce poate fi dispusă de Comisie este determinată doar de situația în care persoana vizată ar fi încălcat dispozițiile acesteia ce instituie măsuri în cadrul stării de urgență, Comisia limitându-și în situația vizată competența prin prevederile pct. pct. 1-3 ale dispoziției nominalizate doar la condiția nominalizată.

Totodată, dispoziția privind inaplicabilitatea restabilirii în funcție și a reparării prejudiciilor determinate de eliberarea ilicită din funcție a fost limitată în timp de perioada stării de urgență.

Din aceste considerente, dat fiind că dispoziția corespunde în partea contestată exigențelor legale, inclusiv a celor internaționale, precum și jurisprudenței invocate de reclamant a Curții Europene a Drepturilor Omului, Colegiul conchide asupra necesității respingerii acțiunii înaintate.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău,

H O T Ă R Ă Ș T E :

Se respinge acțiunea în control normativ depusă de Ciubotaru Anatol către Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la anularea pct. 3 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale.

Hotărârea este irevocabilă din momentul pronunțării.

Președintele ședinței, judecătorul
Judecătorii

Maria Guzun
Grigore Dașchevici
Vladislav Clima