

Dosar nr. 3-401/22  
(2-22164839-02-3-10112022)

## **H O T Ă R Ă R E** În numele legii

11 decembrie 2023  
Chișinău

mun.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al  
Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ  
al Curții de Apel Chișinău

Instanța compusă din:  
Președintele completului  
Judecătorii  
Grefier

Veronica Negru  
Ecaterina Palanciuc și Ina Dutca  
Marina Samatiuc

examinând, în ședință de judecată publică, în ordinea contenciosului administrativ, acțiunea înaintată de secretarul fracțiunii Parlamentare „Partidul Șor”, Marina Tauber și a lui Kim Molodean împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire anularea pct. 3 al Dispoziției nr. 42 din 13 octombrie 2022 a Comisiei pentru Situației Excepționale a Republicii Moldova,

### **a c o n s t a t a t :**

#### **Procedura:**

La originea cauzei se află acțiunea înaintată la data de 10 noiembrie 2022, de către Kim Molodean și secretarul fracțiunii Parlamentare „Partidul Șor”, Tauber Mariana către Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova depusă în temeiul prevederilor art.12, 191 alin.(2) din Codul administrativ, solicitând instanței anularea pct. 3 al Dispoziției nr. 42 din 13.10.2022 a Comisiei pentru Situației Excepționale a Republicii Moldova, ca fiind contrară legii.

#### **În fapt :**

În motivarea acțiunii reclamantii au indicat că, la data de 13 octombrie 2022 Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a emis Dispoziția nr. 42.

Potrivit pct. 1 din dispoziție, s-a constatat apariția situației excepționale - situație de alertă pe piața energiei electrice din Republica Moldova.

Conform pct. 3 din dispoziția CSE s-au stabilit următoarele derogări de la legislația în vigoare:

„3. În conformitate cu art. 4 și 19 din Legea nr. 26/2008 privind întrunirile, în vederea asigurării ordinii publice și accesului la libera circulație pe drumurile publice, la căile de acces și evacuare către instituțiile publice precum și în scopul asigurării unei reacții prompte la situațiile ce necesită intervenții de urgență precum apariția unor riscuri la securitatea națională:

3.1. se interzice desfășurarea întrunirilor cu blocarea benzilor de circulație și/sau a arterelor de transport ori a căilor de acces și evacuare către instituțiile publice, cu excepția zilelor nelucrătoare, când aceste întruniri pot fi desfășurate pe o perioadă de cel mult patru ore din momentul începerii întrunirii.

3.2. pentru aplicarea prevederilor art. 21 alin. (2) din Legea 26/2008, dacă în timpul desfășurării întrunirii unii participanți încalcă ordinea publică sau prevederile art. 8 din Legea 26/2008, poliția îi poate îndepărta pe aceștia și fără implicarea organizatorului, în cazul inacțiunii acestuia.

3.3. pentru aplicarea prevederilor art. 21 alin. (2) din Legea 26/2008, dacă în timpul desfășurării întrunirii au loc acțiuni prin care se încalcă ordinea publică sau prevederile art. 8, poliția poate cere organizatorului sistarea imediată a întrunirii și fără implicarea reprezentantului autorității publice locale.

3.4. prevederile art. 22 alin. (1), (2) și (3) din Legea 26/2008, pot fi aplicate de către poliție și fără implicarea organizatorului sau reprezentantului autorităților publice locale. ”

Indică reclamantii că, prin aprobarea pct. 3 din Dispoziția CSE nr. 42 din 13.10.2022 sunt instituite restricții ale unui drept fundamental - dreptul la libertatea întrunirilor, garantat atât de Constituția RM cât și de art. 11 al Convenției europene pentru apărarea Drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Susțin reclamantii că, sunt direct vătămați în acest drept al lor la libertatea întrunirilor dat fiind că sunt organizatorii unei întruniri pendinte (perioada 18.09.2022 - 31.12.2022), declarată conform procedurilor legale și care este în plină desfășurare, iar punerea în aplicare a pct. 3 din dispoziția contestată va duce la sistarea sau dispersarea forțată a întrunirii.

Mai mult ca atât, remarcă reclamantii că, încălcările drepturilor lor, în baza acestei dispoziții deja au loc. Astfel, la data de 14 octombrie 2022 organele de poliție au intervenit în forță și au dispersat întrunirea, au evacuat forțat corturile de pe bd Ștefan cel Mare 105, chiar dacă, ziua de 14 octombrie 2022 este declarată zi nelucrătoare (hramul localității), iar prin dispoziția Primăriei mun. Chișinău în perioada 14-15.10.2022 este sistată circulația pe bd. Ștefan cel Mare.

În ce privește fondul acțiunii, reclamanții menționează că, prin adoptarea restricțiilor de la pct. 3 din Dispoziția nr. 42, Comisia pentru Situații Excepționale a încălcat flagrant art. 10 și 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, art. 32, 40 și 54 din Constituția Republicii Moldova, Legea nr. 26/2008 privind întrunirile, și-a depășit grav competența legală, acțiuni care sunt susceptibile de condamnarea Republicii Moldova atât de Curtea Europeană a Drepturilor Omului cât și alte instituții internaționale.

Indică reclamanții că, pe data de 24 februarie 2022 Parlamentul RM a adoptat hotărârea nr. 41 privind declararea stării de urgență. Motivul stării de urgență a fost declarat conflictul militar din țara vecină, pericolul securității regionale. Parlamentul a acordat competențe CSE reieșind din prevederile Legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război. Aceste competențe au fost acordate în vederea soluționării problemelor stringente care reies exclusiv din situația care a generat instituirea stării de urgență.

Starea de urgență a fost prelungită de mai multe ori. Prin hotărârea nr. 278 din 6 octombrie 2022 Parlamentul RM, la solicitarea CSE și Guvernului a prelungit starea de urgență încă pentru 60 de zile. Potrivit notei informative și declarațiilor Prim-ministrului în plenul Parlamentului necesitatea prelungirii stării de urgență a fost dictată de ostilitățile militare din Ucraina, suprapunerea cu criza energetică, potențiala criză a refugiaților, fapte ce pot afecta securitatea națională. De asemenea s-a menționat că anterior atât Guvernul cât și CSE nu și-a depășit mandatul și nu a impus alte restricții ale drepturilor fundamentale, precum dreptul la întruniri etc., principalele amenințări menționate sunt cele legate de posibilele deconectări de la resurse energetice. Nici în raportul CSE, nici în declarațiile Prim-ministrului din plen nu au fost oferite date și informații prin care s-ar constata anumite amenințări la securitatea națională generate de desfășurarea unor întruniri pașnice.

Remarcă că, pe data de 16, 21 și 30 septembrie 2022 reclamanții au depus declarații prealabile la Primăria mun. Chișinău prin care au anunțat despre desfășurarea unei întruniri pașnice non-stop pînă la 31 decembrie 2022. Organizatorii au îndeplinit toate cerințele legale, iar întrunirea se desfășoară pașnic. Micile incidente care au loc sunt datorate infiltrării unor provocatori care au scop de a destabiliza și discredita întrunirea pașnică, acțiuni care urmează a fi curmate de organele de poliție.

În pofida acestui fapt, contrar legislației privind întrunirile și contrar jurisprudenței CEDO, organele de poliție întreprind măsuri de a sista ilegal întrunirea. Iar pe data de 14 octombrie chiar au intervenit în forță și au evacuat corturile instalate pe bd. Ștefan cel Mare, în pofida faptului că potrivit dispoziției Primăriei traficul pe artera principală a fost sistat dat fiind serbarea hramului localității. Poliția a încălcat chiar și dispoziția ilegală a CSE din 13 octombrie

2022, fapte care, după cum susțin reclamanții, vor fi contestate în modul corespunzător și anunțate toate structurile internaționale.

Relevă reclamanții că, Dispoziția nr. 42 din 13 octombrie 2022 se referă, în primul rând la unele măsuri ce țin de securitatea energetică a țării, măsuri la care nu au nicio obiecție. Pct. 3 din această dispoziție nu are nicio legătură cu situația de urgență instituită de Parlament, nu are nicio legătură cu celelalte măsuri impuse de CSE ce țin de securitatea energetică. Restricțiile impuse la desfășurarea întrunirilor sunt total neîntemeiate, abuzive și disproportionale. Aceste restricții vin imediat după briefingul președintelui Maia Sandu care a dat indicații directe CSE de a impune asemenea restricții. Indicații care depășesc grav atribuțiile constituționale ale șefului statului.

Prin pct. 3 din dispoziție se fac derogări inadmisibile de la Legea privind întrunirile. Au fost interzise întruniri cu blocarea străzilor, iar poliția obține dreptul exclusiv de a îndepărta unii protestatari și chiar a dispersa forțat întrunirea, fără implicarea altor autorități.

Prin asemenea restricții sunt grav încălcate prevederile constituționale de la art. 40, coroborate cu art. 32, precum și întreaga jurisprudență a CEDO care garantează dreptul la libertatea de opinie și de întrunire, prevăzute la art. 10 și 11.

Prin adoptarea acestor restricții CSE și-a depășit competența legală deoarece nu exista nicio urgență legată de problema întrunirilor, iar aceste proteste pașnice nu amenință nici securitatea națională, nici regională și nici nu au vreo tangență cu securitatea energetică a țării.

Mai mult ca atât, subliniază reclamanții că, în perioada stării de urgență toate instituțiile statului sunt total funcționale, atât Guvernul, cât și Parlamentul. În cazul unor necesități stringente de a amenda legislația cu privire la întruniri, acest lucru este posibil fără nicio piedică cu respectarea procedurilor de legiferare.

În acest sens, CSE nu a motivat nici într-un fel necesitatea impunerii restricțiilor la desfășurarea întrunirilor și nu a motivat caracterul excepțional al acestei măsuri, elemente obligatorii în asemenea situații pentru a evita abuzurile autorităților și încălcarea drepturilor fundamentale ale omului.

Invocă reclamanții că, prin adoptarea restricțiilor la pct. 3 din dispoziția contestată CSE a sfidat un principiu de bază care este prevăzut atât de Codul administrativ cât și de principiile internaționale - principiul proporționalității.

Astfel, pct. 3 din dispoziția nr. 42 restrânge unele drepturi și libertăți ale cetățenilor sau crează premise pentru fentarea drepturilor constituționale ale acestora, ignorând și omițând aplicabilitatea în timp, în pofida testului de proporționalitate statuat expres în art.54 din Constituția Republicii Moldova. În opiniile expuse, Comisia de la Veneția subliniază importanța principiului proporționalității. Această cerință trebuie să se aplice atât pentru deciziile privind restricțiile de circulație, cât și pentru implementarea lor și măsurilor aferente care

pot afecta alte drepturi și libertăți, care pot consta în restricții suplimentare ce pot fi impuse populației în timpul restricțiilor de circulație, ca de exemplu închiderea școlilor sau a companiilor, restricții privind furnizarea de servicii publice sau interzicerea evenimentelor publice, sau activitățile de securitate întreprinse de autorități în acest context. Similar restricțiilor de circulație, toate aceste măsuri trebuie să fie proporționale cu amenințarea și cu iminența acesteia, nu trebuie să aibă o durată mai mare decât amenințarea în sine și trebuie să se aplice doar în regiunile afectate de aceasta. Importanța principiului proporționalității este confirmată de Constituție.

Au mai relevat reclamantul că, CSE nu a motivat în ce măsură competențele ordinare ale executivului sunt insuficiente pentru depășirea situației de criză și în ce măsură sporirea competențelor puterii executive poate compensa deficiența în discuție. Nu a existat nicio motivare care să reflecte standardul proporționalității, în privința restricțiilor privind manifestațiile publice.

Opinează reclamantul că, prin adoptarea pct. 3 din dispoziția nr. 42 CSE a depășit limitele constituționale de la art. 40 din Constituție și art. 11 din Convenția europeană a drepturilor omului care garantează că: „Orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale.” Or, orice ingerință și restricție a dreptului la libertatea întrunirilor trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim și să fie necesară într-o societate democratică. Iar aceste cerințe nu sunt respectate în cazul pct. 3 din dispoziția CSE nr. 42.

Solicită reclamantul anularea pct.3 a Dispoziției CSE nr. 42 din 13.10.2022.

#### **Argumentele reclamantului în ședința de judecată :**

Reprezentantul reclamantului Kim Molodean – avocatul Vadim Banaru a solicitat admiterea acțiunii în sensul formulat.

Reclamantul Marina Tauber și Kim Molodean în ședința de judecată nu s-au prezentat și nu au informat instanța despre motivele neprezentării.

În conformitate cu prevederile art.218 lit.d) Cod administrativ, neprezentarea la ședința de judecată, fără motive temeinic justificate, a participanților și/sau a reprezentanților lor nu împiedică soluționarea acțiunii în contenciosul administrativ.

Astfel încât, Completul judiciar a considerat posibilă examinarea cauzei în absența participanților care nu s-a prezentat în proces din motive necunoscute instanței, procedura de citare legală fiind respectată.

#### **Argumentele pârâtului în ședința de judecată:**

Reprezentantul pârîului în ședința de judecată nu s-a prezentat, însă a depus o cerere de examinarea cauzei în lipsa sa.

În conformitate cu prevederile art.218 lit.d) Cod administrativ, neprezentarea la ședința de judecată, fără motive temeinic justificate, a participanților și/sau a reprezentanților lor nu împiedică soluționarea acțiunii în contenciosul administrativ.

Astfel încît, Completul judiciar a considerat posibilă examinarea cauzei în absența participantului care nu s-a prezentat în proces din motive necunoscute instanței, procedura de citare legală fiind respectată.

Totodată este de menționat că, la data de 29 noiembrie 2022, pârîtul a depus o referință prin care a solicitat declararea de către instanța de judecată drept inadmisibilă a acțiunii înaintată de către Marina Tauber și Kim Molodean în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, iar în cazul în care instanța de judecată va considera cererea de chemare în judecată drept admisibilă solicită respingerea acțiunii înaintate de către Marina Tauber și Kim Molodean împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova ca fiind neîntemeiată.

În motivarea referinței a indicat că, pentru admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ trebuie să se urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat care urmează a fi dedus din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, deoarece expresiile utilizate în textul art. art. 17, 38 și 189 Cod administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse așa numitele drepturi prin rigoare, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare *actio popularis*.

Cu privire la fondul cauzei a indicat că, raționamentele care au stat la baza aprobării punctului 3 din Dispoziția CSE nr.142 din 13 octombrie 2022, supus controlului administrativ au la bază dezideratul, potrivit căruia, dreptul la libertatea întrunirilor este un drept fundamental al omului din categoria celor civile și politice, și este consfințit și protejat de Constituția Republicii Moldova și legislația în vigoare. Astfel, potrivit art.5 din Legea nr.212/2004, pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, în funcție de gravitatea situației ce a determinat instituirea acesteia, exercițiul unor drepturi sau libertăți ale cetățenilor, pot fi restrânse. Prevedere legală, consfințită, nu în ultimul rând și de rigurile legii fundamentale ale Republicii Moldova și anume art. 54 și art.40 din Constituție.

Referitor la argumentele reclamantilor precum că Dispoziția nr.42 din 13 octombrie 2022 se referă în primul rând la unele măsuri ce țin de securitatea energetică a țării, iar pct. 3 nu are nici o legătură cu situația de urgență instituită de Parlament, conchide că, normele legale nu obligă CSE să emită decizii separate, conform domeniilor prevăzute la art.2 din Hotărârea Parlamentului nr.41 din 24 februarie 2022. Or, nici în clauza de emitere a Dispoziției nr.42 din 13 octombrie

2022, Comisia nu a prevăzut textul „în scopul întreprinderii unor acțiuni rapide de asigurare cu gaze naturale, cu energie electrică și cu alte surse energetice, inclusiv prin derogare de la prevederile normative”, fapt ce denotă, libertatea Comisiei de a dispune în aceeași Dispoziție, întreprinderea oricăror măsuri reglementate de art.2 din Hotărârea Parlamentului nr.41 din 24 februarie 2022.

Prin urmare, Dispoziția CSE este legală și nu există vicii, care ar atenta la netemeinicia acesteia. Iar, scopul acesteia nu a fost interzicerea întrunirilor în perioada stării de urgență, ci reglementarea unor situații ce ar limita unele drepturi ale participanților la întruniri, care au ca scop, asigurarea ordinii publice și accesului la libera circulație pe drumurile publice, la căile de acces și evacuare către instituțiile publice, precum și în scopul asigurării unei reacții prompte la situațiile ce necesită intervenții de urgență.

Totodată a menționat că, competența de a emite acte derogatorii își are fundamentul juridic, inclusiv în art.54 din Constituția Republicii Moldova și art. 15 al Convenției Europene a Drepturilor Omului.

### **Acțiunea este admisibilă.**

În privința admisibilității acțiunii de control normativ în contenciosul administrativ Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău reține următoarele.

Conform art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod. În sensul respectiv, art. 189 alin. (1) din Codul administrativ prevede că, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Astfel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor de contencios administrativ reține că, admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ este condiționată *inter alia* de revendicarea de către reclamant a încălcării unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice. La caz, aceste condiții de încălcare a dreptului vătămat prin activitatea administrativă a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova este întrunit.

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

Potrivit art. 17 din Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Astfel, din conținutul acțiunii, prin prisma cadrului legal citat, rezultă că, reclamantii Marina Tauber și Kim Molodean, revendică apărarea dreptului la libertatea întrunirilor. Deci, reclamantii invocă clar dreptul său încălcat prin prisma art.17 Cod administrativ.

Totodată, conform art. 162 alin.(1) din Codul administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

Prin urmare rezultă că, procedura prealabilă nu este aplicabilă în cazul verificării legalității actelor cu caracter normativ.

În acest context, Completul de judecată respinge ca neîntemeiat argumentul pârîtului prin care a indicat că acțiunea este inadmisibilă, or Completul specializat pentru examinarea acțiunilor de contencios administrativ a constatat cu certitudine că, motive de inadmisibilitate în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ nu se regăsesc.

#### **Aprecierea instanței :**

Audiind poziția participantului prezent la proces, studiind materialele dosarului, prin prisma relevanței și admisibilității, în raport cu argumentele invocate, Completul judiciar al Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău consideră că acțiunea este neîntemeiată și urmează a fi respinsă, din considerentele ce succed.

Completul judiciar notează că, prin prisma prevederilor art.22 alin.(1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sînt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

În conformitate cu prevederile art.21 din Codul administrativ, autoritățile publice și **instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Exercițarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate.**

Articolul 12 din Codul administrativ stabilește că, **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 prevederile art.220 alin.(1) din Codul administrativ, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art.87–93.

Astfel, articolul 87 alin.(1) din Codul administrativ statuează că, autoritatea publică se conduce de probele pe care le consideră necesare, conform dreptului discreționar, pentru investigarea stării de fapt, iar articolul 92 al aceluiași act normativ stabilește că, autoritatea publică **decide conform convingerii sale libere dacă consideră o faptă drept existentă, luând în considerare întreaga procedură administrativă, inclusiv toate probele.** Autoritatea publică ia în considerare toate faptele care au importanță pentru caz, inclusiv cele favorabile participanților.

Totodată, art.93 alin.(1) din Codul administrativ prevede că, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția.

Analizând circumstanțele de fapt ale pricinii, prin prisma normelor de drept sus-indicate care reglementează probele și probațiunea în procesul administrativ, Completul judiciar reține că, Parlamentul Republicii Moldova, prin Hotărârea nr. 41 din 24 februarie 2022 a declarat stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada de 60 zile, publicată în Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 52<sup>2</sup> art. 63<sup>1</sup> din 24.02.2022. Iar prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 105 din 21 aprilie 2022, publicată în Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 119 art. 216/1 din 22.04.2022, Art.1. – *Starea de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova, declarată prin Hotărârea Parlamentului nr.41/2022, se prelungește cu 60 de zile începând cu data de 25 aprilie 2022.*

*Art.2. – Pe perioada stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova va emite dispoziții în vederea punerii în executare a următoarelor măsuri:*

*[...]*

*8) interzicerea desfășurării adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă;*

*[...]*

*Art.3. – 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.*

Prin hotărârea Parlamentului nr. 278 din 06.10.2022, *Art.1. – Starea de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova, declarată prin Hotărârea Parlamentului nr.41/2022 și prelungită prin Hotărârea Parlamentului nr.105/2022, Hotărârea Parlamentului nr.163/2022 și Hotărârea Parlamentului nr.245/2022, se prelungește cu 60 de zile începând cu data de 7 octombrie 2022.*

*Art.2. – Abilitarea Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova de a emite dispoziții pe perioada stării de urgență în vederea punerii în executare a măsurilor prevăzute la art.2 din Hotărârea Parlamentului nr.41/2022 privind declararea stării de urgență rămâne aplicabilă pe durata prelungirii stării de urgență.*

Completul de judecată reține că, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova la data de 13 octombrie 2022 a emis Dispoziția nr. 42, iar la pct.3 a dispus:

*3. În conformitate cu art. 4 și 19 din Legea nr. 26/2008 privind întrunirile, în vederea asigurării ordinii publice și accesului la libera circulație pe drumurile publice, la căile de acces și evacuare către instituțiile publice precum și în scopul asigurării unei reacții prompte la situațiile ce necesită intervenții de urgență precum apariția unor riscuri la securitatea națională:*

*3.1. se interzice desfășurarea întrunirilor cu blocarea benzilor de circulație și/sau a arterelor de transport ori a căilor de acces și evacuare către instituțiile publice, cu excepția zilelor nelucrătoare, când aceste întruniri pot fi desfășurate pe o perioadă de cel mult patru ore din momentul începerii întrunirii.*

*3.2. pentru aplicarea prevederilor art. 21 alin. (1) din Legea nr. 26/2008, dacă în timpul desfășurării întrunirii unii participanți încalcă ordinea publică sau prevederile art.8 din Legea 26/2008, poliția îi poate îndepărta pe aceștia și fără implicarea organizatorului, în cazul inacțiunii acestuia.*

*3.3. pentru aplicarea prevederilor art. 21 alin. (2) din Legea 26/2008, dacă în timpul desfășurării întrunirii au loc acțiuni prin care se încalcă grav prevederile art.8, poliția poate cere organizatorului sistarea imediată a întrunirii și fără implicarea reprezentantului autorității publice locale.*

*3.4. prevederile art. 22 alin. (1), (2) și (3) din Legea 26/2008, pot fi aplicate de către poliție și fără implicarea organizatorului sau reprezentantului autorității publice locale.*

În conformitate cu prevederile art.224 alin.(1) lit.e) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată, în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal.

Completul judiciar notează că, la examinarea acțiunii de control normativ, legalitatea actului administrativ normativ urmează a fi verificată prin verificarea dacă actul dat contravine legii.

Totodată, Completul de judecată reține constatările Curții Constituționale din Hotărârea nr. 17 din 23.06.2020, unde Curtea a examinat constituționalitatea prevederilor contestate ... și a conchis că acestea sunt constituționale în măsura în care: (a) autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență îndeplinesc doar atribuții, măsuri sau acțiuni necesare realizării scopurilor care au stat la baza

declarării stării de urgență; (b) atribuțiile, măsurile sau acțiunile necesare nu depășesc sfera de competență a puterii executive și (c) Parlamentul poate exercita un control efectiv al măsurilor în discuție (a se vedea punctul 2 din Dispozitiv).

În această Hotărâre Curtea a reținut, la § 110, că autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență fac parte, prin natura lor, din puterea executivă. Astfel, chiar dacă legislatorul a utilizat formulări flexibile la descrierea măsurilor care pot fi dispuse de către aceste autorități, acestea nu pot depăși domeniul de competență al executivului, deoarece singurele competențe pe care le dețin de la Parlament sunt executive. Textele de lege contestate nu conțin prevederi care le-ar permite acestor autorități să preia din atribuțiile puterii legislative, i.e. să adopte, să modifice sau să abroge legi.

Referirea la texte ca "alte atribuții necesare" sau "alte acțiuni necesare" nu este suficientă pentru a oferi Executivului puterea de a legifera, deoarece legiferarea nu este o funcție care poate fi acordată de către Parlament prin asemenea proceduri. Autoritățile competente să legifereze sunt stabilite expres în Constituție. Astfel, dacă autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență ar dori să legifereze, ele ar trebui să o facă în baza unei norme din Constituție. Așa cum nicio prevedere din Constituție nu le permite să legifereze nemijlocit, autoritățile în discuție trebuie să respecte voința constituantei de a încredința puterea legiferării – atât în situații ordinare, cât și pe durata stării de urgență, de asediu sau de război – doar Parlamentului (a se vedea § 111 din Hotărârea citată).

Completul judiciar observă că, prin norma respectivă din dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr.42 din 13 octombrie 2022, s-a instituit anumite restricții ce se referă la scopul asigurării ordinii publice și accesului la libera circulație pe drumurile publice, la căile de acces și evacuare către instituțiile publice, precum și în scopul asigurării unei reacții prompte la situațiile ce necesită intervenții de urgență.

Completul de judecată constată la caz că, dispoziția nr.42 din 13 octombrie 2022 a fost emisă de o autoritate competentă, conform art.21 al Legii nr.212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.

Completul judiciar observă că, dispozițiile contestate și analizate vizează, în mod evident, situația critică survenită și anume criza în care se află Republica Moldova ce se datorează tuturor fenomenelor economice și tuturor proceselor care au loc în țară, în regiune și la nivel mondial, ce pune în discuție intervenții ferme din partea autorităților competente ale statului – prin acțiuni și măsuri coerente și adecvate pentru a asigura o economie în domeniul produselor economice, care pot implica și restrângeri ale exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți fundamentale.

Securitatea statului și a instituțiilor sale democratice, securitatea, inclusiv asigurarea continuă a populației a aprovizionării cu energie electrică - 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.

Aceste măsuri se pot concretiza într-o multitudine de acțiuni specifice prin care autoritatea administrativă este chemată să intervină în aria sa de resort, respectiv aplicarea reglementărilor comerciale specifice perioadelor de stare de urgență, inclusiv măsuri prompte de modificări normative, care vor veni în susținerea măsurilor anti-criză.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău apreciază ca fiind absolut neîntemeiate alegațiile reclamantului că actul contestat este contrar legii, or, instanța acceptă că în cazul existenței unei situații de risc major, cum este la caz, se pot impune unele limitări ale drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, dar în limitele prescrise de Constituție și de lege. Cu privire la alegerea acestor măsuri, organelor de stat competente trebuie să li se recunoască o largă marjă de apreciere, tocmai ca urmare a faptului că ele sunt confruntate cu o situație de risc cu caracter de noutate și cu o evoluție imprevizibilă.

Completul de judecată reține că, la emiterea prevederilor contestate din actul normativ, pîrîtul nu a urmărit scopul de a interzice întrunirile în perioada stării de urgență, ci a adoptat doar reglementări a unor situații ce ar limita unele drepturi ale participanților la întruniri, care au ca scop, asigurarea ordinii publice și accesului la libera circulație pe drumurile publice, la căile de acces și evacuare către instituțiile publice, precum și în scopul asigurării unei reacții prompte la situațiile ce necesită intervenții de urgență.

Completul de judecată, analizînd cele relatate supra reține că fiind întemeiat argumentul invocat de pîrît, precum că, reieșind din specificul stării de urgență, deține pentru această perioadă, în condițiile legii, expres sau implicit prerogative de reglementare, inclusiv prin derogare, a anumitor relații sociale pe durata stării de urgență, în scopul asigurării eficienței măsurilor dispuse de către stat în contextul apariției unor situații imprevizibile.

Completul de judecată constată că, prevederile contestate nu restricționează dreptul la libertatea întrunirilor, or aceasta doar vine să asigure ordinea publică și accesului la libera circulație pe drumurile publice, la căile de acces și evacuare către instituțiile publice, precum și în scopul asigurării unei reacții prompte la situațiile ce necesită intervenții de urgență.

Astfel, avînd în vedere că, reușita oricăror măsuri, autoritățile statului au nu doar obligația de a realiza o analiză exhaustivă și efectivă a situației de fapt, luînd în considerare toate circumstanțele ce pot conduce la alegerea unei anumite măsuri, dar să și "arate" acest lucru în mod public, astfel încât măsurile impuse să fie lipsite de orice aparență de arbitrar sau superficialitate.

În situația descrisă supra, instanța consideră că, Comisia întemeiat a intervenit în vederea asigurării ordinii publice și accesului la libera circulație pe drumurile publice, la căile de acces și evacuare către instituțiile publice, precum și în scopul asigurării unei reacții prompte la situațiile ce necesită intervenții de urgență.

Completul de judecată, prin prisma prevederilor art. art. 18, 30 alin. (2) Codul administrativ, consideră că măsurile întreprinse de Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova sunt unele rezonabile, 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 a interesului public în fața unei situații excepționale.

La fel, Completul de judecată reține 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, Completul judiciar, reține că, 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 infrajeciunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

La caz, Completul judiciar consideră că, la emiterea prevederilor contestate din Dispoziția nr.42 din 13 octombrie 2022, Comisia întemeiat s-a bazat pe analiza situației la nivel național, iar restricțiile impuse au un caracter temporar, dar nu permanent cum relatează reclamantul, fiind determinate de analiza situației creată și evoluția acesteia, precum și în scopul eficientizării măsurilor de combatere a circumstanțelor ce au stat la baza instituirii stării de urgență.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău reține pe această undă de idei și concluziile Curții Europene a Drepturilor Omului cînd a recunoscut că, în instituirea unor restricții aduse drepturilor prevăzute de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, statele se bucură de o marjă de apreciere, în funcție de situația concretă avută în vedere, iar pentru a răspunde existenței unei „crize excepționale fără precedent” o ingerință extinsă asupra drepturilor poate fi acceptată. Deși Decizia din 7 mai 2013, pronunțată în Cauza Koufaki și Adedy împotriva Greciei, se referea la o criză financiară care punea în pericol economia națională a unui stat, aceste considerente pot fi cu ușurință reținute și în cazul din speță.

În context, Completul judiciar reține că, în situații excepționale, așa cum este la caz, instituirea unor măsuri energice, prompte și adecvate gravității situației reprezintă, în realitate, un răspuns al autorităților la obligația prevăzută în art.47 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia „Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare”.

Ca concluzie, Completul judiciar relevă că, mențiunile reclamantului din acțiune, că decizia Comisiei pentru Situații Excepționale de la pct.3 din Dispoziția nr.42 din 13 octombrie 2022 este neîntemeiată, disproporțională cu situația care se presupune că a determinat aprobarea deciziei respective, ilegală, abuzivă sînt declarative.

Din considerentele supra-expuse, Completul judiciar concluzionează că, acțiunea reclamantilor urmează a fi respinsă ca neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) Cod administrativ, instanța de judecată,

### **H O T Ă R Ă Ș T E :**

Se respinge ca neîntemeiată acțiunea înaintată de secretarul fracțiunii Parlamentare „Partidul Șor”, Marina Tauber și a lui Kim Molodean împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la anularea pct. 3 al Dispoziției nr. 42 din 13 octombrie 2022 a Comisiei pentru Situației Excepționale a Republicii Moldova.

Hotărîrea este executorie din momentul emiterii, însă poate fi atacată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de 72 ore.

Președintele completului, judecătorul

Veronica Negru

Judecătorii

Ecaterina

Palanciuc

Ina Dutca