Instanța de fond: Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) (jud. Negurița Veaceslav)
Dosarul nr. 3a-44/26 PIGD 2-25013014-02-3a-15012026

Republica Moldova
Curtea de Apel Centru
D E C I Z I E

21 iulie 2026 mun. Chișinău

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ și în materie de insolvabilitate, reorganizare și dizolvare a persoanelor juridice din cadrul Colegiului Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al Curții de Apel Centru
Având în componența sa:
Președintele ședinței, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Ghedrovici Nicolae și Bostan Angela
Grefier Iaz Adelina

Judecînd în şedinţă publică, cererea de apel declarată de ***Direcția Generală Asistență Medicală și Socială a CMC mun. Chișinău*** asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediu Rîșcani din 06 august 2025, adoptată la acțiunea în contencios administrativ depusă de către Dobrostomat Nadejda și Dobrostomat Ion împotriva Primarului mun. Chișinău și Direcția Generale Asistență Medicală și Socială a CMC mun. Chișinău privind anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

C O N S T A T Ă:

Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei:

La 31 ianuarie 2025, Dobrostomat Nadejda, acționând în nume propriu și în calitate de tutore al soțului său, Dobrostomat Ion, reprezentată de avocatul Corjan Angela, desemnat prin Decizia Oficiului Teritorial Chișinău al CNAJGS nr. 0216/ACC din 27.01.2025 (f.d. 4, 27), a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei mun. Chișinău și a Direcției Generale Asistență Medicală și Socială a Consiliului Municipal Chișinău (în continuare – DGAMS), solicitând:

- *anularea ca ilegală și neîntemeiată a Deciziei DGAMS nr. 1-04/1-2449 din 17.06.2024, a Deciziei Direcției Sociale sect. Botanica al DGAMS nr. 1868/24 din 11.07.2024, Deciziei DGAMS nr. 1-04/1-3160 din 05.09.2024 prin care, soțul să Dobrostomat Ion, a fost limitat ilegal și neîntemeiat în beneficiul Serviciului social de ,,asistență personală" doar până la 31.12.2024, precum și a Deciziei DGAMS nr.1-04/1-4041 din 15.01.2025, prin care, soțul său Dobrostomat Ion, a fost limitat ilegal și neîntemeiat în beneficiul Serviciului social de ,,asistență personală" până la 01.07.2025*

- *obligarea pârâtului să instituie serviciul social de asistent personal în persoana reclamantei Dobrostomat Nadejda pentru soțul Dobrostomat Ion, conform prevederilor legale în vigoare și să achite în beneficiul Nadejdei Dobrostomat sumele nealocate pentru asistent personal la care a avut dreptul din de la punerii cererii din 04.06.2024.*
- *acordarea despăgubirilor morale în valoare de 80000 lei de la pârâți în solidar în beneficiul reclamanților Dobrostomat Ion și Dobrostomat Nadejda pentru suferințele emoționale și dificultățile cauzate de inacțiunea autorităților.*
- *oferirea altor măsuri reparatorii pe care instanța le consideră necesare pentru restabilirea drepturilor încălcate.*
- *scutirea de plata taxei de stat, cu invocarea Anexei nr. 2 pct. 1.20 din Legea taxei de stat nr. 213/2023, reclamanții fiind beneficiari ai asistenței juridice garantate de stat.*

În motivarea acțiunii, reclamanta a indicat că la 04.06.2024 a depus la Direcția Generală Asistență Medicală și Socială a Consiliului Municipal Chișinău, o cerere scrisă, înregistrată cu nr. 1-04/1-449, solicitând instituirea serviciului social de asistent personal pentru soțul său, Dobrostomat Ion, persoană cu dizabilitate severă.

În răspuns, Direcția Generală Asistență Medicală și Socială a Consiliului Municipal Chișinău a invocat lipsa resurselor financiare și existența unui moratoriu asupra angajării personalului.

Ulterior, la 10.07.2024, a depus o cerere repetată la Direcția Asistență Socială sectorul Botanica, cu nr. D-466/24, primind același răspuns negativ.

La 18.12.2024 a adresat o nouă cerere către DGAMS, înregistrată cu nr.1-04/1-4041, refuzul fiind motivat de această dată prin extinderea moratoriului până în iulie 2025.

A susținut că refuzurile constante i-au cauzat suferințe emoționale și dificultăți majore în îngrijirea soțului, fiind pensionară, singura persoană care se ocupă de îngrijirea acestuia și lipsită de resurse financiare pentru a-l îngriji pe deplin.

În drept, reclamanta a invocat art. 189, 196, 209-212 din Codul administrativ, art. 1998 și art. 2006 din Codul civil, Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități (art. 19) și Regulamentul-cadru aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 314/2012. (f.d.5-8)

Prin referința depusă la 17 februarie 2025 (f.d. 41-42), DGAMS a solicitat respingerea acțiunii ca inadmisibilă și neîntemeiată, invocând că, în urma reformei sistemului de asistență socială „Restart” (Legea nr. 256/2023), a fost stopată finanțarea pachetului minim de servicii sociale, și a altor măsuri de asistență socială stabilite de Ministerul Muncii și Protecției Sociale și/sau a remunerației/sporului pentru personalul din domeniul asistenței sociale care participă la proiecte sociale finanțate din surse externe.

Notează că, rezultatul acestei reforme este lipsa suportului financiar exclusiv direcționat către mun. Chișinău și UTA Găgăuzia din partea autorităților centrale, fapt ce

cauzează dificultăți de gestionare și finanțare a persoanelor cu dezabilități din mun. Chișinău și face imposibila acceptarea acestora în Serviciul asistență personală.

Astfel, DGAMS prin Ordinul nr. 2-b din 03.01.2024 a dispus instituirea moratoriului temporar pentru ocuparea funcțiilor vacante ale Serviciului social „Asistență personală" până la 31.12.2024, preavizarea și încetarea contractelor individuale de muncă a asistenților personali, finanțați anterior din pachetul minim de servicii.

A susținut că beneficiarii urmează să se adreseze Agenției pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă, conform pct. 8 subpct. 4) din Hotărârea Guvernului nr. 955/2023.

Hotărârea instanței de fond ce constituie obiectul apelului:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 06 august 2025 (dispozitivul – f.d. 57; hotărârea motivată – f.d. 75-78), acțiunea a fost admisă parțial. Au fost anulate răspunsurile nr. 1-04/1-2449 din 17.06.2024 și nr. 1-04/1-4041 din 15.01.2025 emise de Direcția Generală Asistență Medicală și Socială a CMC mun. Chișinău. S-a obligat Direcția Generală Asistență Medicală și Socială a CMC mun. Chișinău să emită un act administrativ individual favorabil privind instituirea serviciului social de asistent personal în beneficiul reclamantului Dobrostomat Ion. În rest, acțiunea a fost respinsă ca nefondată.

Apelul declarat de Dobrostomat Ion:

La 01 septembrie 2025, Dobrostomat Ion, prin intermediul avocatului Toia Anatolii, a declarat apel nemotivat asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediu Rîșcani, din 06 august 2025, solicitând casarea hotărârii (f.d. 59-60).

La 20 ianuarie 2026, prin același reprezentant, apelantul a depus cerere de retragere a apelului asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediu Rîșcani din 06 august 2025, cu încetarea procedurii în apel (f.d. 90-91). Cererea de retragere a apelului a fost susținută de Dobrostomat Nadejda (f.d. 93-94).

Prin încheierea Curții de Apel Centru din 21 iulie 2026, adoptată în temeiul art. 374 alin. (1) și (3) CPC, a fost admisă cererea de retragere a apelului depusă de Dobrostomat Ion, prin intermediul reprezentantului său, avocatul Toia Anatolii, asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediu Rîșcani din 06 august 2025 și s-a încetat procedura de apel intentată la cererea de apel a lui Dobrostomat Ion.

În aceste condiții, potrivit art. 374 alin. (3) CPC, instanța de apel examinează doar apelul celuilalt participant la proces – DGAMS.

Verificarea admisibilității apelului declarat de DGAMS:

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la 04 septembrie 2025, Direcția Generală Asistență Medicală și Socială a Consiliului municipal Chișinău a declarat apel nemotivat, transmis prin poșta electronică și recepționat de Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) la aceeași dată (f.d. 61-66).

În conformitate cu art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Dispozitivul hotărârii a fost pronunțat la 06 august 2025(f.d. 56, 57), fiind adusă la cunoștința participanților la proces, inclusiv DGAMS, prin intermediul poștei electronice la aceeași dată (06 august 2026, ora 10:20), iar apelul DGAMS a fost depus la 04 septembrie 2025. Prin urmare, Completul judiciar constată că apelul DGAMS a fost declarat în interiorul termenului legal.

Potrivit art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate.

Hotărârea motivată (f.d. 75-78) a fost expediată participanților, inclusiv DGAMS, prin poșta electronică la 18 decembrie 2025 (f.d. 79), iar cererea de apel motivată a fost depusă la Curtea de Apel Centru la 05 ianuarie 2026 (f.d. 83-85), cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

Cauza a fost repartizată în ordine de apel la 15 ianuarie 2026 (f.d. 81), iar apelul nu întrunește niciunul dintre temeiurile de inadmisibilitate prevăzute de art. 236 alin. (2) din Codul administrativ.

Argumentele apelantului vis-a-vis de pretinsa ilegalitate a hotărârii atacate cu apel:

În susținerea apelului, DGAMS a indicat că hotărârea a fost emisă cu aplicarea eronată a normelor de drept material. A precizat că este de acord cu soluția primei instanțe în partea respingerii pretenției privind încasarea prejudiciului moral de 80 000 lei, însă contestă hotărârea în partea anulării actelor contestate și a obligării sale la instituirea serviciului social „Asistență personală” pentru Dobrostomat Ion.

Apelanta a reiterat că prin Ordinul nr. 2-b din 03.01.2024 s-a dispus instituirea moratoriului temporar pentru ocuparea funcțiilor vacante ale Serviciului social de asistență personală până la 31.12.2024, prelungit ulterior, iar Serviciul social „Asistență personală” nu este funcțional începând cu 01.01.2024, întrucât DGAMS nu dispune de buget pentru instituirea și finanțarea acestuia, fiind imposibilă prestarea legală a serviciului.

A susținut că moratoriul reprezintă o măsură legală și justificată, adoptată în temeiul principiilor de responsabilitate bugetară, în vederea prevenirii angajării unor cheltuieli fără acoperire financiară, și că intimații nu au solicitat ridicarea moratoriului, astfel încât instanța nu era învestită cu examinarea legalității acestei măsuri.

A mai invocat că instituirea serviciului pentru o singură persoană, în condițiile menținerii moratoriului general, ar genera o situație de inechitate și discriminare față de alți potențiali beneficiari, existând hotărâri definitive prin care instanțele au respins cereri similare.

Cu referire la Hotărârea Guvernului nr. 271/2024 și la pct. 8 subpct. 4) din Hotărârea Guvernului nr. 955/2023, apelanta a susținut că Agenția pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă este autoritatea competentă să instituie Serviciul social „Asistență personală” în cazul lui Dobrostomat Ion, iar obligarea DGAMS

echivalează cu substituirea instanței în atribuțiile discreționare ale autorității în materie de planificare bugetară.

În drept, a invocat art. 231-234, art. 240 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ și a solicitat admiterea apelului, casarea parțială a hotărârii primei instanțe în partea anulării actelor și obligării instituirii serviciului social „Asistență personală”, cu emiterea unei noi hotărâri de respingere integrală a acțiunii. (f.d. 83-85)

Argumentele părții intimate vis-a-vis de apelul declarat:

Prin referința depusă la 06 iulie 2026, avocatul Conoval Igor, desemnat prin Decizia OT Chișinău al CNAJGS nr. 1185/ACC din 07.04.2026, în interesele intimatului Dobrostomat Ion, a solicitat respingerea apelului ca neîntemeiat și menținerea hotărârii primei instanțe, invocând că actele contestate sunt acte administrative individuale defavorabile, iar circumstanța prelungirii moratoriului nu conferă autorității dreptul de a refuza prestarea unui serviciu garantat prin lege.

Prin referința înregistrată la Curtea de Apel Centru la 15 iulie 2026 cu nr. 5939, intimata Dobrostomat Nadejda a solicitat respingerea apelului și menținerea hotărârii. A relatat că soțul său, în vârstă de 77 de ani, este paralizat în urma accidentului vascular cerebral suportat la 25 ianuarie 2024, nu vorbește, nu se deplasează și necesită îngrijire permanentă, iar adresările sale repetate către DGAMS, Agenția pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă și Ministerul Muncii și Protecției Sociale au rămas fără rezultat. A anexat răspunsul DGAMS la petițiile nr. 1-04/1-534 și nr. 1-04/1-538 din 10.03.2026, prin care cererile sale privind executarea hotărârii și repararea prejudiciului moral au fost respinse pe motiv că hotărârea a fost atacată cu apel.

Argumentele participanților la proces invocate în cadrul judecării apelului:

În ședință de judecată, intimata Dobrostomat Nadejda și reprezentantul intimatului Dobrostomat Ion, *avocatul Toia Anatolii* au solicitat respingerea apelului declarat de DGAMS și menținerea hotărârii instanței de fond.

Reprezentantul apelantei DGAMS în ședința instanței de apel nu s-a prezentat, deși a fost citat legal, confirmarea fiind anexată la materialele dosarului, nu a informat instanța despre motivele neprezentării și nu a solicitat amânarea examinării cauzei. Pornind de la prevederile art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, potrivit cărora neprezentarea participanților la proces nu împiedică instanța de apel să decidă în privința apelului, Completul judiciar a dispus examinarea apelului în lipsa acestuia.

Cererea privind explicarea deciziei instanței de apel:

La 18 august 2026, DGAMS a depus la Curtea de Apel Centru cererea privind explicarea deciziei din 21 iulie 2026 în dosarul nr. 3a-44/26, solicitând, în temeiul art. 251 CPC, explicarea în ședință de judecată a dispozitivului deciziei.

Solicitanta a indicat că nu contestă caracterul executoriu al deciziei și nu urmărește eludarea obligației stabilite, însă dispozitivul nu individualizează: 1) forma și conținutul actului administrativ individual care urmează a fi emis; 2) dacă prin emiterea actului se consideră executată integral obligația sau DGAMS urmează să întreprindă și alte acțiuni administrative; 3) autoritatea competentă să organizeze și să presteze efectiv serviciul în

situația în care acesta nu poate fi organizat și gestionat de autoritatea administrației publice locale; 4) sursa juridică și financiară în baza căreia urmează a fi asigurată prestarea serviciului, angajarea și salarizarea asistentului personal; 5) modalitatea de executare în raport cu cadrul normativ existent la momentul executării. A mai invocat că moratoriul instituit prin Ordinul nr. 2-b din 03.01.2024 a fost prelungit până la 31.12.2026.

Audiind explicațiile participanților la proces, studiind materialele cauzei și verificând argumentele expuse în cererea de apel, **Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru a ajuns la concluzia că apelul declarat de Direcția Generală Asistență Medicală și Socială a CMC mun. Chișinău este neîntemeiat, din care motiv urmează a fi respins, iar hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 06 august 2025 urmează a fi menținută, din considerentele ce urmează:**

Aprecierea instanței de apel a argumentelor părților și cadrului legal aplicabil speței:

În conformitate cu prevederile art. 195 din Codul administrativ, *procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedură civilă, cu excepția art. 169–171*.

Potrivit dispozițiilor art. 219 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, *instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.*

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, *examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: a) respinge apelul.*

Conform 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.*

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

Prevederile legale enunțate impun în mod expres obligația instanței de apel să verifice circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite, și să se pronunțe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Respectiv, conform practicii CtEDO, instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil, pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii și să nu

se limiteze doar la însușirea motivelor și concluziilor date de instanța inferioară (*Hiro Balani c. Spaniei*, nr. 18064/91 din 09.12.1994, § 27; *Georgiadis c. Greciei*, nr. 21522/93 din 29.05.1997, § 43).

Completul judiciar reține că, prin cererea de apel, DGAMS a declarat expres că este de acord cu soluția primei instanțe în partea respingerii pretenției privind încasarea prejudiciului moral de 80 000 lei, iar apelul declarat de Dobrostomat Ion a fost retras, procedura fiind încetată prin încheierea din 21 iulie 2026.

Prin urmare, în limitele cererii de apel, obiectul controlului instanței de apel îl constituie exclusiv legalitatea hotărârii în partea anulării răspunsurilor nr. 1-04/1-2449 din 17.06.2024 și nr. 1-04/1-4041 din 15.01.2025 și a obligării DGAMS să emită actul administrativ individual favorabil.

Completul de Contencios Administrativ al Curții de Apel Centru, analizând legalitatea hotărârii pronunțate în raport cu prevederile art. 224-225 din Codul administrativ și art. 239–241 din Codul de procedură civilă, constată că aceasta urmează a fi menținută, or instanța de fond corect a elucidat și constatat circumstanțele cauzei, a verificat și apreciat obiectiv probele prezente la materialele cauzei, stabilind corect circumstanțele de fapt și aplicând corect legislația pertinentă ce guvernează raportul litigios.

Materialul probatoriu administrat la dosar denotă următoarea stare de fapt:

Dobrostomat Ion, născut la *****, a fost încadrat în grad de dizabilitate sever, prin Certificatul de încadrare în grad de dizabilitate nr. CI2420055 din 29.05.2024, pentru perioada 29.03.2024 – 01.04.2026 (f.d. 15). În Programul individual de reabilitare și incluziune socială, anexă la certificat, Consiliul Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă a recomandat asistența personală (f.d. 16 verso). Prin Certificatul nr. C12612592 din 06.04.2026, gradul sever de dizabilitate a fost stabilit repetat, începând cu 01.04.2026, fără termen (f.d. 101).

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, din 29 noiembrie 2024, în privința lui Dobrostomat Ion a fost instituită măsura de ocrotire judiciară sub forma tutelei pe un termen de 10 ani, fiind desemnați în calitate de tutori Dobrostomat Nadejda și Dobrostomat Radu (f.d. 12-14).

La 04.06.2024, Dobrostomat Nadejda s-a adresat DGAMS cu cererea privind admiterea soțului său în Serviciul social „Asistență personală” (f.d. 20). Prin răspunsul nr. 1-04/1-2449 din 17.06.2024, semnat de șeful adjunct Vladimir Bolocan, DGAMS a comunicat că, *odată cu demararea reformei sistemului de asistență socială „Restart” și intrarea în vigoare a Legii nr. 256/2023 prin care au fost operate modificări precum abrogarea pachetului minim de servicii sociale care includea și Serviciul social „Asistență personală” a fost exclus Serviciul social „Asistență personală” instituit la nivelul mun. Chișinău din sistemul de cofinanțare din contul transferurilor cu destinație specială a Fondului de susținere a populației și/sau bugetul de stat. În condițiile constrângerilor financiare, s-a decis instituirea moratoriului temporar pentru ocuparea*

funcțiilor vacante ale Serviciului social de asistență personală până la data de 31.12.2024 (f.d. 21).

La 10.07.2024, reclamanta s-a adresat Direcției Asistență Socială sectorul Botanica cu solicitarea de a fi ajutată în vederea obținerii asistenței personale pentru soțul său cu grad sever de dizabilitate de la 29.03.2024 (f.d. 18), care, prin răspunsul nr. 1868/24 din 11.07.2024, i-a comunicat că, în baza pct. 2.1 din Ordinul DGAMS nr. 2-b din 03.01.2024, *„la moment nu este posibilă angajarea Nadejdei Dobrostomat în calitate de asistent social”, pe motivul lipsei alocațiilor financiare suplimentare din parte statului, urmare a abrogării pachetului minim de servicii sociale care cofinanța Serviciul social ,,Asistența personală”, în temeiul pct. 3 din hotărârea Guvernului nr. 314/2012, pct. 2.1. din Ordinul DGAMS nr. 2-b din 03.01.2024 Cu privire la implementarea recomandărilor Comisiei Situații Excepționale a municipiului Chișinău care prevede instituirea moratoriului temporar pentru ocuparea funcțiilor vacante ale Serviciului social de ,,Asistența personală”, până la 31.12.2024* (f.d. 19)

La 22.07.2024, reclamanta s-a adresat Ministerului Muncii și Protecției Sociale cu solicitarea de a fi ajutată în vederea obținerii ,,Asistenței personale” pentru soțul său cu grad sever de dizabilitate (f.d. 23), care, prin scrisoarea nr. D-2439/24 din 25.07.2024, în temeiul art. 74 din Codul administrativ, a remis petiția Primăriei municipiului Chișinău spre examinare conform competenței (f.d. 24). DGAMS a reiterat refuzul prin răspunsul nr. 1-04/1-3160 din 05.09.2024, invocând în contextul constrângerilor financiare instituirea *moratoriului temporar pentru ocuparea funcțiilor vacante ale Serviciului social de ,,Asistența personală”, până la 31.12.2024* (f.d. 22).

La 18.12.2024, reclamanta a depus la DGAMS cererea prealabilă înregistrată cu nr. 1-04/1-4041, prin care a solicitat examinarea posibilității de a oferi asistent personal soțului său Ion Dobrostomat cu grad sever de dizabilitate (f.d. 25). Prin răspunsul nr. 1-04/1-4041 din 15.01.2025, DGAMS a comunicat că, *în baza pct. 1 din Ordinul DGAMS nr. 503-b din 26.12.2024, care prevede prelungirea moratoriului temporar până la 01.07.2025,la moment nu este posibilă angajarea unui asistent personal pentru cet. Dobrostomat Ion”* (f.d. 26).

Din dosarul administrativ prezentat de DGAMS rezultă că Ordinul nr. 2-b din 03.01.2024 „Cu privire la implementarea recomandărilor Comisiei Situații Excepționale a Municipiului Chișinău” a fost emis în vederea executării Deciziei Comisiei pentru Situații Excepționale a Municipiului Chișinău nr. 7 din 29.12.2023 privind reducerea capacității financiare în satisfacerea necesităților social-economice ale populației municipiului Chișinău, pct. 2.1 din ordin dispunând „*instituirea moratoriului temporar pentru ocuparea funcțiilor vacante ale Serviciului social de asistență personală, până la data de 31.12.2024”.* Moratoriul a fost prelungit prin Ordinul nr. 503-b din 26.12.2024 până la 01.07.2025 și prin Ordinul nr. 245-b din 30.06.2025 până la 31.12.2025 (fila-1-4 dosar administrativ).

Referitor la admisibilitatea acțiunii;

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

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

Conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, *actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.*

Potrivit art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, *actele defavorabile sunt actele care [...]resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.*

Instanța de apel statuează că răspunsurile DGAMS nr. 1-04/1-2449 din 17.06.2024 (f.d. 21) și nr. 1-04/1-4041 din 15.01.2025 emis în procedură prealabilă (f.d. 26) constituie acte administrative individuale defavorabile în sensul art.10, 11 din Codul administrativ, prin care s-a refuzat admiterea lui Dobrostomat Ion în Serviciul social „Asistență personală”.

Identificând obiectul acțiunii, Completul judiciar menționează că, conform art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, obiectul examinării îl reprezintă o acțiune în obligare, limitele controlului judiciar fiind stabilite de art. 224 alin. (1) lit. b) și art. 225 din Codul administrativ.

Procedura prealabilă a fost respectată, cererea prealabilă din 18.12.2024 fiind soluționată prin răspunsul din 15.01.2025, iar acțiunea de contencios administrativ, depusă la 31.01.2025, a fost înaintată în termenul de 30 de zile prevăzut de art. 209 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ. Competența jurisdicțională și teritorială a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, rezultă din art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) din Codul administrativ.

Astfel, instanța de fond corect a concluzionat asupra întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate. De altfel, apelanta nu a invocat în apel temeiuri de inadmisibilitate.

<u>Cu referire la fondul acțiunii;</u>

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

(în vigoare la data emiterii actelor administrative contestate):

<u>Constituția Republicii Moldova;</u>

Articolul 51 alin. (1): Persoanele cu dizabilități beneficiază de o protecție specială din partea întregii societăți. Statul asigură pentru ele condiții normale de tratament, de readaptare, de învățământ, de instruire și de integrare socială.

Articolul 120: Este obligatoriu să se respecte sentințele și alte hotărâri definitive ale instanțelor judecătorești, precum și să se acorde colaborare la solicitarea acestora în timpul procesului, al executării sentințelor și a altor hotărâri judecătorești definitive.

Legea asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003:

Articolul 7: De asistență socială beneficiază persoanele și familiile care, din cauza unor factori de natură economică, fizică, psihologică sau socială, nu au posibilitate prin propriile capacități și competențe să prevină și să depășească situațiile de dificultate, și anume: [...] i) persoanele cu dizabilități.

Articolul 9: Asistența socială se acordă sub formă de servicii sociale și de prestații sociale.

Articolul 12 alin. (4): Autoritățile publice centrale organizează și gestionează instituțiile prestatoare de servicii sociale doar în cazul în care asemenea instituții nu pot fi organizate și gestionate de către autoritățile administrației publice locale.

Articolul 13 alin. (1): Agențiile teritoriale de asistență socială și structurile responsabile de asistența socială și protecția drepturilor copilului din municipiul Chișinău și din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, în comun cu autorităţile administraţiei publice locale de nivelul întîi şi în colaborare cu reprezentanţii societăţii civile, realizează politica de asistenţă socială şi asigură aplicarea legislaţiei la nivel teritorial.

Regulamentul-cadru privind organizarea și funcționarea Serviciului social „Asistență personală", aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 314 din 23.05.2012:

Pct. 2: Serviciul social „Asistență personală" este un serviciu social *specializat* instituit de către agențiile teritoriale de asistență socială, de către structurile responsabile de asistența socială și protecția drepturilor copilului din municipiul Chișinău și din unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, precum și de către asociațiile obștești, fundațiile, instituțiile private fără scop lucrativ, înregistrate în conformitate cu legislaţia, având domeniul de activitate în sfera socială.

cu specializare înaltă – instituit de către Agenția pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă.

beneficiari ai Serviciului – persoane cu dizabilităţi severe, inclusiv copii cu dizabilităţi severe, care îndeplinesc condiţiile de eligibilitate stabilite în Instrucţiunea anexată la prezentul Regulament;

Pct. 5: Scopul Serviciului este de a oferi asistență și îngrijire copiilor și adulților cu dizabilități severe, în vederea favorizării ***** și integrării lor în societate (în domeniile: protecţie socială, muncă, asistenţă medicală, instructiv-educativ, informaţional, acces la infrastructură etc.).

Pct. 18: Pentru a solicita admiterea în Serviciu, persoana cu dizabilităţi sau, după caz, reprezentantul său legal depune o cerere scrisă la unitatea de asistenţă socială sau direct la prestatorul de Serviciu din raza teritorială a domiciliului sau a reşedinţei sale.

Pct. 19: La cerere se anexează următoarele acte:

1) copia de pe documentul de identitate al solicitantului şi, după caz, al reprezentantului său legal;

2) copia de pe certificatul de dizabilitate;

3) copia de pe hotărîrea judecătorească şi de pe decizia administraţiei publice locale de instituire a tutelei, în cazul în care beneficiarul a fost declarat incapabil.

Pct. 26: Eligibilitatea persoanei cu dizabilităţi severe pentru Serviciu este determinată de prestatorul de serviciu în baza recomandării instituţiei responsabile de determinarea dizabilităţii, precum şi a evaluării efectuate de echipa multidisciplinară de specialişti, conform Instrucţiunii anexate la prezentul Regulament.

Pct. 28: În cadrul evaluării necesităţilor de asistenţă a solicitantului, prestatorul de Serviciu verifică respectarea condiţiilor de eligibilitate a solicitantului şi emite o decizie privind acceptarea sau neacceptarea în Serviciu. În termen de 3 zile lucrătoare, prestatorul de Serviciu comunică decizia luată solicitantului sau, după caz, reprezentantului său legal.

Hotărârea Guvernului nr. 955 din 06.12.2023 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă:

Pct. 8 subpct. 4): Agenția organizează Serviciul social „Asistență personală” cu specializare înaltă și prestează serviciul social de asistență personală, în cazul în care un asemenea serviciu nu poate fi organizat și gestionat de către autoritățile administrației publice locale, în raza administrativ-teritorială stabilită de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale.

Pct. 9 subpct. 4) lit. a)-b): în scopul organizării Serviciului, Agenția examinează cererea solicitantului privind admiterea în Serviciul social „Asistență personală” cu specializare înaltă și stabilește, după caz, termenul de admitere a beneficiarului în Serviciu.

Codul administrativ:

Articolul 118 alin. (1): În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar.

Articolul 224 alin. (1) lit. b): în baza unei acțiuni în obligare, instanța anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată.

Articolul 225: (1) Instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. (2) Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Aplicând normele legale citate la circumstanțele cauzei, Completul judiciar reține următoarele circumstanțe;

În primul rând, din materialele cauzei rezultă cu certitudine, iar apelanta nu a contestat nici în fața primei instanțe, nici în apel, că Dobrostomat Ion întrunește condițiile de eligibilitate pentru Serviciul social „Asistență personală”. Acesta este o persoană cu

dizabilitate severă (f.d. 15), cu recomandare expresă privind necesitatea asistenței personale (f.d. 16 verso), aflată sub tutelă în temeiul Hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, din 29 noiembrie 2024 (dosar. 2p/s-404/2024) (f.d. 12-14), iar cererea a fost depusă de reprezentantul său legal Nadejda Dobrostomat, cu anexarea actelor prevăzute de pct. 18-19 din Regulamentul-cadru.

Niciunul dintre actele contestate nu invocă neîntrunirea vreunei condiții de eligibilitate. Unicul motiv al refuzului îl constituie moratoriul temporar instituit prin ordinele interne ale DGAMS pentru ocuparea funcțiilor vacante ale Serviciului social de asistență personală până (fila-1-4 dosar administrativ).

Or, o asemenea motivare nu întrunește exigențele art. 118 alin. (1) din Codul administrativ, deoarece nu indică vreun temei de drept care să permită autorității să refuze accesul la un serviciu social garantat de lege unei persoane eligibile.

În al doilea rând, Completul judiciar respinge argumentul apelantei potrivit căruia moratoriul constituie o măsură legală care justifică refuzul. Ordinul nr. 2-b din 03.01.2024 și ordinele de prelungire sunt acte interne de gestiune a personalului, care vizează ocuparea funcțiilor vacante de asistent personal, și nu pot restrânge dreptul persoanei cu dizabilitate severă de a beneficia de un serviciu social instituit prin Legea asistenței sociale nr. 547/2003 și reglementat prin Hotărârea Guvernului nr. 314/2012.

Potrivit ierarhiei actelor normative stabilite de art. 6 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, legile Parlamentului (lit. b) și hotărârile Guvernului (lit. d) prevalează, iar un ordin intern al unei subdiviziuni a autorității administrației publice locale nu poate deroga de la acestea.

Mai mult, din dosarul administrativ prezentat chiar de apelantă rezultă că Ordinul nr. 2-b din 03.01.2024 a fost emis în executarea Deciziei Comisiei pentru Situații Excepționale a Municipiului Chișinău nr. 7 din 29.12.2023, dispoziție a cărei ilegalitate a fost constatată, cu dispunerea anulării, de Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova la 31 ianuarie 2024, conform pct. 5, 6 din procesul verbal nr. 1 al ședinței Comisiei pentru Situatii Excepționale a Republicii Moldova din 31.01.2024. Prin urmare, temeiul invocat de autoritate nu poate fundamenta refuzul de a presta serviciul.

Totodată, argumentul privind lipsa resurselor financiare nu poate fi reținut. Instanța de fond corect a apreciat că obligația de a planifica și aproba bugetul astfel încât să fie asigurată continuitatea finanțării serviciului revine autorității publice, iar potrivit pct. 62 din Standardele minime de calitate, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 314/2012, *prestatorul de serviciu asigură respectarea legislației cu privire la angajarea și salarizarea asistentului personal.*

În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat constant că o autoritate a statului nu poate invoca lipsa de fonduri drept scuză pentru neonorarea unei obligații stabilite printr-o hotărâre judecătorească (Burdov c. Rusiei, nr. 59498/00 din 07.05.2002, § 35; Prodan c. Moldovei, nr. 49806/99 din 18.05.2004, § 53). Cu atât mai mult, lipsa de fonduri nu poate justifica refuzul unui drept stabilit de lege, art. 51 alin. (1) din Constituție instituind o protecție specială a persoanelor cu dizabilități.

Completul judiciar nu poate reține argumentul potrivit căruia instanța de fond nu era învestită cu verificarea moratoriului, întrucât intimații nu au solicitat ridicarea acestuia. Obiectul acțiunii în obligare îl constituie legalitatea refuzului de emitere a actului favorabil, iar instanța este obligată, potrivit art. 219 alin. (1) și art. 225 alin. (2) lit. c) din Codul administrativ, să verifice dacă motivul pe care autoritatea și-a întemeiat refuzul se încadrează în limitele legale. Aprecierea incidentală a efectelor moratoriului asupra raportului litigios nu echivalează cu anularea acestuia și nu depășește limitele pretențiilor din acțiune.

Colegiul apreciază ca neîntemeiat argumentul apelantei privind competența Agenției pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă. Atât art. 12 alin. (4) din Legea nr. 547/2003, cât și pct. 8 subpct. 4) din Hotărârea Guvernului nr. 955/2023 consacră caracterul subsidiar al implicării autorității centrale, care intervine doar „în cazul în care un asemenea serviciu nu poate fi organizat și gestionat de către autoritățile administrației publice locale, în raza administrativ-teritorială stabilită de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale".

Apelanta nu a prezentat nicio probă că Ministerul Muncii și Protecției Sociale ar fi stabilit municipiul Chișinău drept rază administrativ-teritorială în care serviciul este prestat de Agenție, nici că ar fi inițiat vreo procedură de transmitere a cazului lui Dobrostomat Ion către aceasta. Dimpotrivă, Ministerul Muncii și Protecției Sociale a remis petiția reclamantei Primăriei mun. Chișinău spre examinare conform competenței (f.d. 24), iar DGAMS însăși a recunoscut, în referință, că urmare a reformei „Restart" sistemul de asistență socială din municipiul Chișinău a fost atribuit în competența proprie a autorităților locale. Potrivit pct. 2 din Regulamentul-cadru, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 314 din 23 mai 2012 (*Serviciul social „Asistenţă personală" este un serviciu social specializat – instituit de către agenţiile teritoriale de asistenţă socială, de către structurile responsabile de asistența socială și protecția drepturilor copilului din municipiul Chişinău[…])* și art. 13 alin. (1) din Legea nr. 547/2003 (*agenţiile teritoriale de asistenţă socială şi structurile responsabile de asistența socială și protecția drepturilor copilului din municipiul Chișinău...realizează politica de asistenţă socială şi asigură aplicarea legislaţiei la nivel teritorial.),* Serviciul social „Asistență personală" se instituie, în municipiul Chișinău, de către structura responsabilă de asistența socială, adică de DGAMS.

Mai mult, actele contestate nu fac nicio referire la incompetența DGAMS sau la necesitatea adresării către Agenția pentru Gestionarea Serviciilor Sociale cu Specializare Înaltă (în continuare Agenția), ci au fost emise de DGAMS în exercitarea propriei competențe, cu invocarea exclusivă a moratoriului. Argumentul privind competența Agenției a fost formulat ulterior, în cadrul procesului judiciar, și nu poate suplini motivarea actelor administrative.

Completul judiciar nu poate reține nici argumentul privind tratamentul inechitabil și discriminarea altor potențiali beneficiari, în contextul instituirii serviciului pentru o singură persoană în condițiile menținerii moratoriului general. Principiul egalității,

consacrat de art. 23 din Codul administrativ, presupune aplicarea legii în mod egal tuturor persoanelor aflate în situații similare, și nu poate fi invocat pentru a menține o practică administrativă contrară legii. Hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, din 18 noiembrie 2024, la care se referă apelanta, a fost adoptată într-un litigiu între alte părți și cu un alt obiect, privind încetarea contractelor individuale de muncă ale asistenților personali, astfel încât nu are relevanță pentru prezenta cauză.

Totodată, obligarea DGAMS de a emite actul administrativ individual favorabil nu reprezintă o substituire a instanței în atribuțiile discreționare ale autorității. Odată constatat că solicitantul întrunește toate condițiile de eligibilitate, iar singurul motiv al refuzului este unul nelegal, revendicarea pretenției de emitere a actului este întemeiată în sensul art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ. Instanța de fond nu s-a pronunțat asupra oportunității bugetare a serviciului, ci asupra legalității refuzului, cu respectarea art. 225 alin. (1) din Codul administrativ.

Astfel, argumentele invocate în cererea de apel exprimă, în esență, dezacordul apelantei cu aprecierea probelor și cu concluziile primei instanțe, fiind reiterate pozițiile expuse în referința depusă în fond, fără a demonstra existența unor erori de fapt sau de drept care să justifice casarea hotărârii contestate.

În concluzie, Completul judiciar notează că, în cadrul procesului de contencios administrativ, autoritatea publică apelantă nu a reușit să demonstreze că refuzul de admitere a lui Dobrostomat Ion în Serviciul social „Asistență personală” s-a întemeiat pe un temei legal, iar instanța de fond a constatat corect că DGAMS și-a depășit limitele legale ale dreptului discreționar.

Urmare a celor expuse, Completul judiciar concluzionează că hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, din 06 august 2025 este legală și întemeiată, fiind adoptată cu elucidarea suficientă a circumstanțelor cauzei, cu aprecierea corespunzătoare a probelor administrate și cu aplicarea corectă a normelor materiale și procesuale incidente. Astfel, apelul declarat de DGAMS urmează a fi respins, cu menținerea hotărârii primei instanțe fără modificări.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin (1) lit. a) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiului Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Centru

D E C I D E:

Apelul declarat de ***Direcția Generală Asistență Medicală și Socială a CMC mun. Chișinău***, ***se respinge.***

Se menține hotărîrea Judecătoriei Chișinău, sediu Rîșcani din 06 august 2025.

Decizia este executorie de la emitere, însă poate fi contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiţie.

Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Președintele completului,
Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Ghedrovici Nicolae

Bostan Angela