Dosarul nr. 3a-497/24; (2-22051398-02-3a-25042024)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani (judecător Avasiloaie Tatiana)

D E C I Z I E

04 iunie 2024 mun. Chișinău

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

în componența:
Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Bostan Angela și Dașchevici Grigore
Grefier Lungu Eduard

examinând în ședință publică apelul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 05 decembrie 2023,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat către Consiliul orașului Cricova, persoană terță Culai Galina, privind anularea deciziei nr. 9/24 din 10.12.2021 „Cu privire la numirea în funcție", prin care Culai Galina a fost numită în funcție de Șef al Instituției Medico-Sanitare Publice - IMSP "Centru de Sănătate Cricova", începând cu data de 13.12.2021,

c o n s t a t ă:

Pretențiile reclamantului:

La 12 aprilie 2022 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a Republicii Moldova a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Consiliul orașului Cricova, terț Culai Galina, solicitând anularea deciziei Consiliul orașului Cricova 9/24 din 10.12.2021 „Cu privire la numirea în funcție", prin care Culai Galina a fost numită în funcție de Șef al Instituției Medico-Sanitare Publice - IMSP "Centru de Sănătate Cricova", începând cu data de 13.12.2021.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că, Consiliul or. Cricova a adoptat decizia nr. 9/24 din 10.12.2021 „Cu privire la numirea în funcție", prin care Culai Galina a fost numită în funcție de Șef al Instituției Medico-Sanitare Publice - IMSP "Centru de Sănătate Cricova", începând cu data de 13.12.2021.

Astfel, în conformitate cu art. 64 din Legea nr. 436 XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală a efectuat controlul sub aspectul legal a deciziei menționate și consideră că acesta a fost adoptată cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare.

Drept urmare, în conformitate cu art. 68 din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006, prin notificarea nr. 1304/OT4-193 din 09.02.2022, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat Consiliului or. Cricova, abrogarea deciziei menționate ca fiind emisă contrar legislației.

Conform prevederilor art. 68 alin. (2), (3) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, în termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat. În cazul în care, autoritatea locală emitentă și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

Nota reclamantul că până la expirarea termenului prevăzut de lege, APL Cricova nu a reacționat/examinat notificarea înaintată de către OT Chișinău al Cancelariei de Stat, fapt ce a dus la înaintarea prezentei cereri de chemare în instanță.

Ca urmare a efectuării controlului asupra actului indicat, au fost constatate abateri de la prevederile secțiunii 3 pct. 34 din Regulamentul de organizare și funcționare al instituției medico-sanitare publice de sănătate ÎMSP Centrul de Sănătate Cricova, aprobat în redacție nouă prin decizia Consiliului orășenesc Cricova nr. 7/7 din 17.11.2021, care stipulează că șeful ÎMSP Centrului de Sănătate este desemnat în funcție și concediat din funcție de Fondator conform prevederilor Codului muncii (art. 260 pct. 2 concurs).

Considera reclamantul că Consiliul or. Cricova urma să organizeze concurs și să numească în funcție de șef al ÎMSP Centrului de Sănătate Cricova persoana desemnată câștigătoare a concursului desfășurat în conformitate cu prevederile Regulamentului aprobat și totodată cu respectarea prevederilor legislației Republicii Moldova.

Examinând totalitatea circumstanțelor de fapt și de drept expuse în prezenta cerere, concluzionează că normele legale enunțate mai sus nu admit abateri și prevăd conduita de urmat, iar încălcarea acestor norme duce la nulitatea actului administrativ.

În drept, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a întemeiat acțiunea în conformitate cu art. 203 lit. c); art. 204, 206 alin. 1, lit. a), art. 210; art. 211 Codul administrativ al RM nr. 116 din 19.07.2018, art. 68 din Legea nr.436- XVI din 28.12.2006 „Privind administrația publică locală” și a solicitat anularea deciziei Consiliului or. Cricova nr. 9/24 din 10.12.2021.

Poziția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 05 decembrie 2023, acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, a fost respinsă.

Solicitarea apelantului:

La 14 decembrie 2023 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a contestat cu apel hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 05 decembrie 2023, solicitând casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi decizii prin care acțiunea să fie admisă integral.

Argumentele părților:

În motivarea apelului declarat, apelantul a reiterat argumentele invocate în cererea de chemare în judecată. Consideră că hotărârea primei instanțe este neîntemeiată și pasibilă de a fi casată. Opinează apelantul că instanța de judecată a aplicat eronat normele de drept material, fapt care în conformitate cu art. 386 alin. (1) lit. d) din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, constituie temei de casare a hotărârii judecătorești. La fel, după părerea apelantului, la examinarea cauzei date instanța de fond a aplicat eronat normele de drept material și nu a determinat circumstanțele reale.

Statuează că, instanța de fond nu a ținut cont de faptul că modificarea Regulamentului de organizare și funcționare a IMSP CS Cricova, a fost efectuată abia în anul 2023, prin decizia nr. 2/17 din 13 aprilie 2023.

La 28 mai 2024 terțul Culai Galina a depus referința, solicitând respingerea cererii de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și menținerea deciziei Consiliului orășenesc Cricova nr. 9/24 din 10.12.2021 „Cu privire la numirea în funcție”.

Poziția participanților la proces în cadrul ședinței de judecată a instanței de apel:

Reprezentantul apelantului Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat în ședința de judecată nu s-a prezentat, însă prin cererea de apel a solicitat examinarea cauzei în lipsa, din care considerente Completul judiciar a dispus examinarea cauzei în lipsa părții neprezente legal citate.

Reprezentantul intimatului Consiliului orășenesc Cricova, avocatul Răcila Vladimir și persoana terță Culai Galina în ședința de judecată au solicitat respingerea apelului și menținerea hotărârii primei instanțe.

Aprecierea instanței de apel:

Audiind participanții prezenți în cadrul ședinței de judecată, studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău consideră că apelul este admisibil, întemeiat și urmează a fi admis, cu casarea integrală a hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi decizii, din următoarele considerente.

Cu referire la admisibilitatea apelului, Colegiul reține următoarele.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) Cod administrativ, instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 232 alin. (1) Cod administrativ, apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Din actele cauzei rezultă că hotărîrea atacată cu apel a fost pronunțată la 05 decembrie 2023, apelul fiind depus prin intermediul oficiului poștal la 14 decembrie 2023, motiv pentru care instanța de apel constată că apelul a fost depus cu respectarea termenului prevăzut de Legislația în vigoare.

Totodată, în conformitate cu prevederile art. 232 alin. (2) Cod administrativ, motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărîrii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanța de judecată care a emis hotărîrea contestată.

Din actele cauzei rezultă că hotărîrea motivată a fost notificată apelantului la 04 aprilie 2024, motivarea apelului fiind depusă prin intermediul oficiului poștal la 11 aprilie 2024, motiv pentru care instanța de apel constată că motivarea apelului a fost depusă cu respectarea termenului prevăzut de Legislația în vigoare.

Conform art. 233 alin. (2) Cod administrativ, cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit.

Colegiul a stabilit că cererea de apel este semnată de Șeful Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat. În astfel de circumstanțe, Completul judiciar constată că cererea de apel trece testul admisibilității, instanța de apel urmând să examineze apelul în fond.

Cu referire la fondul cauzei.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, examinînd cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral hotărîrea primei instanței și emite o nouă decizie.

Conform art. 224 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, (1) Examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri: a) în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale; […]

Potrivit art. 219 alin. (1)-(4) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

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

Conform jurisprudenței 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. (HirroBalani c. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

În cadrul examinării cauzei, cercetând starea de fapt, instanța de apel a stabilit cu certitudine că la 10 decembrie 2021 Consiliul orășenesc Cricova a adoptat decizia nr. 9/24 „Cu privire la numirea în funcție", prin care s-a decis:

„1. Se încetează raportul de serviciu al dnei Galina Culai în funcție de șef interimar al instituției medico-sanitare IMSP Centru de Sănătate Cricova de la data de 10.12.2021.

2. Se numește în funcția de șef al instituției medico-sanitare IMSP Centru de Sănătate Cricova dna Galina Culai, începând cu data de 13.12.2021.

3. Secretarul Consiliului or. Cricova, dna Viorica Mateescu va aduce la cunoștință prin semnătură persoanei nominalizate în pct.2 din decizia dată.

4. Controlul executării prevederilor prezentei decizii se pune în sarcina comisiilor: Comisia pentru protecția sociala, sănătate publică și muncă dna Dnistreanova Liudmila și Comisia juridică pentru control și petiții, reglementări și menținerea ordinii publice dnul Tcaciuc Iurie.". (f.d.11).

În conformitate cu art. 68 din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006, prin notificarea nr. 1304/OT4-193 din 09.02.2022, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat Consiliului or. Cricova, abrogarea deciziei menționate ca fiind emisă contrar legislației.

Însă Consiliul or. Cricova nu a reacționat/examinat notificarea înaintată de către OT Chișinău al Cancelariei de Stat, fapt ce a dus la înaintarea prezentei cereri de chemare în instanță. (f.d.8-9, 10).

La 12 aprilie 2022 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a Republicii Moldova a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Consiliul orașului Cricova, terț Culai Galina, solicitând anularea deciziei Consiliul orașului Cricova 9/24 din 10.12.2021 „Cu privire la numirea în funcție".

Fiind investită cu judecarea cauzei în fond, prima instanța a concluzionat asupra netemeiniciei acțiunii, dispunând respingerea acesteia.

Judecînd apelul declarat de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, instanța de apel verificînd legalitatea hotărîrii primei instanțe, pronunțîndu-se asupra aspectelor importante pentru soluționarea justă a cauzei, a ajuns la concluzia casării integrale a hotărîrii primei instanțe și pronunțarea unei noi decizii, prin care acțiunea să fie admisă, din considerentele ce succed.

Completul judiciar reiterează că obiect al controlului judecătoresc, constituie decizia Consiliul orășenesc Cricova nr. 9/24 din 10.12.2021 „Cu privire la numirea în funcție".

Din motivarea actului administrativ contestat rezultă că, încetarea raportului de serviciu a dnei Culai Galina din funcție de șef interimar al instituției medico-sanitare IMSP Centru de Sănătate Cricova și numirea acesteia în funcția de șef al instituției medico-sanitare nominalizate

a avut loc în baza punctelor 16 și 17 (2) din Regulamentul aprobat prin decizia Consiliului or. Cricova nr. 7/29 din 17.11.2021, Legea ocrotirii sănătății nr. 441/1995, Codul muncii și art. 14 alin. (2) al Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

În contextul pretențiilor deduse judecării, Completul judiciar reține că în conformitate cu prevederile art. 14 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală (în redacție la data emiterii actului administrativ contestat), (1) Consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice.

Conform art. 14 alin. (3) din Legea nr. 436/2006, (3) Consiliul local realizează și alte competențe stabilite prin lege, prin statutul satului (comunei), orașului (municipiului) ori prin regulamentul consiliului.

În conformitate cu prevederile art. 4 alin. (2/1) și (2/2) din Legea ocrotirii sănătății nr. 411/1995 (în redacție la data emiterii actului administrativ contestat), **(2/1) Conducătorii instituțiilor medico-sanitare publice republicane, municipale, raionale sînt selectați prin concurs organizat de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și sînt numiți în funcție de către persoana responsabilă a fondatorului (respectiv, ministru, primar al municipiului, președinte de raion).** Eliberarea din funcție a conducătorilor instituțiilor medico-sanitare publice republicane, municipale, raionale se efectuează de către persoana responsabilă a fondatorului (respectiv, ministru, primar al municipiului, președinte de raion). Regulamentul privind numirea în funcție a conducătorilor instituțiilor medico-sanitare publice în bază de concurs se aprobă de Guvern. (2/2) Conducătorul instituției medico-sanitare publice gestionează instituția în baza unui contract de management încheiat cu persoana responsabilă a fondatorului (respectiv, ministru, primar al municipiului, președinte de raion) pe o durată de 5 ani, conform contractului-tip de management al instituției medico-sanitare publice aprobat de Guvern. La expirarea termenului de 5 ani, funcția de conducător al instituției medico-sanitare publice devine vacantă. Funcția de conducător al instituției medico-sanitare publice nu poate fi ocupată de către persoana care activează concomitent în cadrul unui prestator privat de servicii medicale sau farmaceutice.

În conformitate cu prevederile art. 6 lit. a) din Legea nr. 436/2006 (în redacție la data emiterii actului administrativ contestat), Autoritățile administrației publice locale, pe teritoriul din subordine: îndrumă, în limitele competenței, subdiviziunile de sănătate de interes local, **numesc și eliberează din funcție conducătorii acestora în condițiile art.4**; […]

Așadar, din prevederile normei legale enunțate, în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat, rezultă că legiuitorul a stabilit procedura de numire și eliberare din funcție a conducătorului IMSP Centru de Sănătate or. Cricova, în conformitate cu care acesta se selectează prin concurs organizat de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, urmând a fi numit în funcție de către Primarul or. Cricova, la fel și eliberarea din funcție a conducătorilor instituțiilor medico-sanitare urmând să fie efectuată de către Primarul or. Cricova, în timp ce, în speță, atât încetarea raportului de serviciu al dnei Culai Galina din funcție de șef interimar al IMSP Centru de Sănătate or. Cricova, cât și numirea acesteia în funcție de șef al instituției a avut loc în baza deciziei Consiliului orășenesc Cricova, adică cu încălcarea competenței stabilite de Lege.

Totodată, Completul judiciar a stabilit că la adoptarea deciziei de numire a Galinei Culai în funcție de șef al IMSP Centru de Sănătate or. Cricova, Consiliul orășenesc Cricova a ignorat și procedura reglementată de Legea nr. 411/1995, inclusiv Hotărârea Guvernului nr. 1016 din 01.09.2016 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea în funcție pe bază de concurs a

conducătorilor instituțiilor medico-sanitare publice și a Contractului-tip de management al instituției (actele normative în redacție la data emiterii actului administrativ contestat).

Or, pct. 5 din Regulamentul aprobat prin HG nr. 1016/2016 (în redacție la data emiterii actului administrativ contestat) stipula expres că, funcțiile vacante și temporar vacante (director, medic-șef, șef) de conducători ai instituțiilor medico-sanitare publice republicane, municipale și raionale **sunt ocupate exclusiv pe bază de concurs, organizat de către Ministerul Sănătății**.

În speță, materialele dosarului nu conțin careva acte care atestă că, înainte de emiterea deciziei Consiliul orășenesc Cricova nr. 9/24 din 10.12.2021, Ministerul Sănătății ar fi desfășurat vreun concurs pentru funcția de șef al IMSP Centru de Sănătate or. Cricova și că concursul a fost câștigat de Culai Galina.

Nu pot fi reținute argumentele intimatului-pârât, prin care s-a invocat că la 10 februarie 2022 Ministerul Sănătății a aprobat Regulamentul de organizare și funcționare a IMSP CS Cricova, or, aprobarea a avut loc ulterior emiterii actului administrativ contestat, respectiv produce efecte juridice doar pentru viitor, neavând efect retroactiv.

La fel, se menționează că aprobarea Regulamentului de către Ministerul Sănătății, nu permite pârâtului ignorarea prevederilor Legii și omiterea etapei desfășurării concursului pentru funcția de conducător al instituției medico-sanitare publice.

Toate aceste împrejurări analizate în cumul, demonstrează incontestabil ilegalitatea deciziei Consiliul orășenesc Cricova nr. 9/24 din 10.12.2021 iar remedierea acestei încălcări poate să aibă loc doar prin anularea actului administrativ contestat.

În circumstanțele menționate, Colegiul judiciar ajunge la concluzia de a admite apelul declarat de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, a casa integral hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 05 decembrie 2023 și a emite o decizie nouă, prin care acțiunea în contencios administrativ să fie admisă, cu dispunerea anulării actului administrativ contestat.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. c) Codul administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău,

D E C I D E:

Se admite apelul depus Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Se casează integral hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 05 decembrie 2023 și se emite o nouă decizie, prin care:

Se admite acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Se anulează decizia Consiliului orașului Cricova nr. 9/24 din 10.12.2021 „Cu privire la numirea în funcție”.

Decizia este executorie din momentul emiterii, însă poate fi atacată la Curtea Supremă de Justiție cu recurs în termen de două luni.

Preşedintele ședinței, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore