



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 149a/2024

privind controlul constituționalității articolelor 1-4, 5 alin. (2), 6 și 7 din Hotărârea Guvernului nr. 1094 din 27 decembrie 2023 pentru reorganizarea unor instituții în domeniul ocrotirii sănătății și modificarea Hotărârii Guvernului nr. 148/2021 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății

(reorganizarea prin fuziune a unor instituții medico-sanitare)

CHIȘINĂU
13 februarie 2025

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dnei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Emilia Cazacu, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 26 iunie 2024,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 13 februarie 2025, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află o sesizare depusă la Curtea Constituțională, la 26 iunie 2024, de dl Vladimir Odnostalco și de dna Alla Darovannaia, deputați în Parlament.

2. Autorii sesizării i-au solicitat Curții să verifice constituționalitatea articolelor 1-4, 5 alin. (2), 6 și 7 din Hotărârea Guvernului nr. 1094 din 27 decembrie 2023 pentru reorganizarea unor instituții în domeniul ocrotirii sănătății și modificarea Hotărârii Guvernului nr. 148/2021 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății.

A. Legislația pertinentă

3. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 36 Dreptul la ocrotirea sănătății

- „(1) Dreptul la ocrotirea sănătății este garantat.
- (2) Minimul asigurării medicale oferit de stat este gratuit.
- (3) Structura sistemului național de ocrotire a sănătății și mijloacele de protecție a sănătății fizice și mentale a persoanei se stabilesc potrivit legii organice.”

Articolul 102 Actele Guvernului

- „(1) Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.
- (2) Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor.
- (3) Ordonanțele se emit în condițiile articolului 106².
- (4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Prim-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau ordonanței.
- (5) Dispozițiile se emit de Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului.”

4. Prevederile relevante ale Hotărârii Guvernului nr. 1094 din 27 decembrie 2023 pentru reorganizarea unor instituții în domeniul ocrotirii sănătății și modificarea Hotărârii Guvernului nr. 148/2021 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății sunt următoarele:

„[...]”

1. Instituția Medico-Sanitară Publică Spitalul Clinic de Boli Infecțioase „Toma Ciorbă” (persoană juridică absorbantă) se reorganizează prin fuziunea (absorbția) Instituției Medico-Sanitare Publice Spitalul Dermatologie și Maladii Comunicabile (persoană juridică absorbită).

2. Drepturile și obligațiile persoanei juridice absorbite trec integral la persoana juridică absorbantă, inclusiv drepturile și obligațiile care țin de gestiunea patrimoniului (bunurilor) instituțiilor absorbite.

3. Ministerul Sănătății:

1) va aproba, în modul stabilit, organigrama, statele de personal și regulamentul de organizare și funcționare a instituției menționate la punctul 1;

2) va institui, în termen de 15 zile, comisia de transmitere, și va asigura, în termen de 30 de zile, transmiterea bunurilor în conformitate cu procedurile stabilite de Regulamentul cu privire la modul de transmitere a bunurilor proprietate publică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.901/2015.

4. Transferul și disponibilizarea personalului din instituții ca urmare a reorganizării, în cazul imposibilității transferului acestuia, se va efectua în conformitate cu legislația muncii, din contul și în limitele mijloacelor financiare ale instituției absorbante.

5. Anexa nr.5 la Hotărârea Guvernului nr.148/2021 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr.206-208, art.346), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

[...]”

2) punctul 25 se abrogă.

6. Controlul asupra executării prezentei hotărâri se pune în sarcina Ministerului Sănătății.

7. Prezenta hotărâre intră în vigoare la 1 ianuarie 2024.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorilor sesizării

5. Autorii afirmă că prin Hotărârea nr. 1094 din 27 decembrie 2023 Guvernul a decis reorganizarea prin fuziune a două instituții medico-sanitare publice: Spitalul Clinic de Boli Infecțioase „Toma Ciorbă” și Spitalul Dermatologie și Maladii Comunicabile. Ca urmare a reorganizării, Spitalul Clinic de Boli Infecțioase „Toma Ciorbă” va fi reamplasat în incinta Spitalului Dermatologie și Maladii Comunicabile, fapt care contravine Regulamentului sanitar privind condițiile de igienă pentru prestatorii de servicii medicale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 663 din 23 iulie 2010.

6. Mai mult, autorii susțin că, reorganizând aceste instituții medico-sanitare, Guvernul și-a arogat prerogativa Parlamentului de a reglementa structura sistemului național de sănătate, prevăzută de articolul 36 din Constituție și a încălcat, totodată, principiul separației puterilor în stat, stabilit în articolul 6 din Constituție. De asemenea, autorii afirmă în sesizare că Guvernul a adoptat Hotărârea contestată contrar articolului 102 din Constituție.

7. Totodată, în opinia autorilor, prevederile Codului civil, la care face trimitere Hotărârea contestată, permit fuziunea prin absorbție doar a persoanelor juridice de

drept privat. Instituțiile medico-sanitare vizate de prevederile contestate nu puteau să fuzioneze prin absorbție, pentru că sunt persoane juridice de drept public.

8. În fine, autorii conchid că prevederile contestate sunt contrare articolelor 6, 36 și 102 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

9. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

10. Curtea notează că, potrivit articolelor 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, deputații în Parlament posedă prerogativa sesizării Curții Constituționale.

11. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității hotărârilor Guvernului, în prezenta cauză a unor prevederi din Hotărârea Guvernului nr. 1094 din 27 decembrie 2023 pentru reorganizarea unor instituții în domeniul ocrotirii sănătății și modificarea Hotărârii Guvernului nr. 148/2021 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății.

12. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că controlul constituționalității hotărârilor Guvernului ține de competența Curții Constituționale. Totodată, hotărârile Guvernului se supun și controlului de legalitate, care ține de competența instanțelor de judecată. Așadar, atunci când un autor al sesizării solicită, de fapt, un control de legalitate al unei hotărâri a Guvernului (*e.g.* se afirmă că hotărârea Guvernului contravine unei legi), și nu unul de constituționalitate, Curtea Constituțională declară sesizarea inadmisibilă. Dimpotrivă, Curtea este competentă să verifice constituționalitatea hotărârilor Guvernului dacă criticile de neconstituționalitate se raportează la încălcarea vreunei prevederi constituționale (a se vedea DCC nr. 30 din 22 martie 2022, § 16).

13. Obiectul sesizării îl constituie articolele 1-4, 5 alin. (2), 6 și 7 din Hotărârea Guvernului nr. 1094 din 27 decembrie 2023 pentru reorganizarea unor instituții în domeniul ocrotirii sănătății și modificarea Hotărârii Guvernului nr. 148/2021 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății.

14. În sesizare, autorii afirmă că prevederile contestate contravin articolelor 6 (*separația și colaborarea puterilor*), 36 (*dreptul la ocrotirea sănătății*) și 102 (*actele Guvernului*) din Constituție.

15. Referitor la incidența articolului 36 din Constituție, Curtea observă că autorii sesizării afirmă că reorganizarea sistemului de sănătate ar fi apanajul exclusiv al Parlamentului, iar reorganizarea prin fuziune a două instituții medico-sanitare publice efectuată prin hotărârea contestată s-ar fi făcut cu încălcarea acestei norme constituționale.

16. Curtea reține că, potrivit articolului 36 din Constituție, „structura sistemului național de ocrotire a sănătății [...] se stabilește potrivit legii organice” (alin. (3)). În dezvoltarea acestei norme constituționale, Legea ocrotirii sănătății nr. 411 din 28 martie 1995 prevede că sistemul de ocrotire a sănătății este constituit din unități curativ-profilactice, sanitaro-profilactice, sanitaro-antiepipedemice, farmaceutice și de altă natură (articolul 2), prestatori de servicii medicale (articolul 4) și care stabilește o anumită ierarhie administrativă a acestui sistem (articolul 5).

17. Având în vedere rolul constituțional menționat la articolul 96 din Constituție, domeniile de activitate și funcțiile acordate prin lege (a se vedea articolele 4 lit. c) și 5 lit. a)-c) din Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern), Guvernul a stabilit că structura sistemului de sănătate din Republica Moldova include „o serie de entități medicale publice și private, precum și agenții publice și autorități implicate în furnizarea,

finanțarea, reglementarea și administrarea serviciilor de sănătate” (a se vedea secțiunea a 2-a, Sistemul de sănătate și performanța serviciilor de sănătate din Strategia Națională de Sănătate „Sănătate – 2030”, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 387 din 14 iunie 2023).

18. Legislatorul a prevăzut la articolul 4 alin. (6) din Legea nr. 411/1995 că „Parlamentul reorganizează, prin acte legislative, sistemul național de sănătate [...]” ca ansamblu de unități/entități publice și private, dar și autorități din domeniul sănătății care interacționează între ele în scopul protecției sănătății cetățenilor. Această normă însă nu se referă la o eventuală reorganizare a părților componente ale sistemului, adică a unităților/ instituțiilor medico-sanitare etc. Eventuala reorganizare a acestora din urmă, în anumite condiții, ar putea fi prerogativa fondatorilor, în funcție de caracterul public sau privat al unității/instituției. În cazul în care instituția medico-sanitară este publică, se va avea în vedere dacă fondatorul este un minister, ca autoritate publică centrală, sau este o autoritate publică locală și dacă are competența de a dispune o astfel de reorganizare.

19. În același sens, Curtea a menționat în jurisprudența sa că prerogativa de a stabili structura sistemului național de ocrotire a sănătății, precum și de a-l reorganiza, îi aparține Parlamentului, iar prerogativa de a institui, de a reorganiza și de a lichida instituțiile medico-sanitare îi aparține Guvernului, în limita structurii aprobate de către Parlament (a se vedea DCC nr. 1 din 30 ianuarie 2014, § 48; DCC nr. 5 din 4 septembrie 2015, § 35).

20. Așadar, prin reorganizarea celor două instituții medico-sanitare vizate de hotărârea contestată, Guvernul nu a modificat structura sistemului de ocrotire a sănătății, așa cum este stabilit de legislator la articolul 2 din Legea ocrotirii sănătății. Astfel, Curtea nu poate constata incidența articolului 36 din Constituție în prezenta cauză.

21. Referitor la incidența articolelor 6 și 102 alin. (2) din Constituție, Curtea a reținut în jurisprudența sa că într-un sistem democratic și constituțional Parlamentul are atribuția constituțională de a legifera, iar Guvernul organizează executarea legilor, scop pentru care emite hotărâri pentru precizarea, clarificarea și aplicarea cât mai corectă a acestora (a se vedea HCC nr. 6 din 28 februarie 2023, § 45).

22. Având în vedere diversitatea funcțiilor și domeniilor de activitate ale executivului statului, legislatorul i-a acordat prin legi organice ministerului de resort competența de a-i prezenta Guvernului eventualele propuneri privind înființarea, reorganizarea sau dizolvarea în subordinea lor a unor instituții publice în care ele au calitatea de fondator (a se vedea articolele 11 lit. q), 27 lit. f) și 32 alin. (2) din Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate). La rândul său, Guvernul deține prerogativa de a decide asupra constituirii, reorganizării și dizolvării structurilor organizaționale din sfera de competență a ministerelor Guvernului (art. 7 lit. e) din Legea cu privire la Guvern nr. 136/2017).

23. Așadar, Curtea reține că Guvernul prin adoptarea Hotărârii sale nr. 1094 din 27 decembrie 2023 și-a exercitat, pe baza articolului 7 lit. e) din Legea nr. 136 din 7 iulie 2017 cu privire la Guvern, competența legală de a decide reorganizarea prin fuziune a unor instituții publice medico-sanitare aflate în subordinea Ministerului Sănătății.

24. Totodată, prin adoptarea Hotărârii nr. 148/2021 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, a cărei modificare a fost operată prin Hotărârea Guvernului nr. 1094 din 27 decembrie 2023, Guvernul și-a exercitat competența de a stabili modul de organizare și funcționare, domeniile de activitate, structura și

efectivul-limită al ministerelor, al altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului și al structurilor organizaționale din sfera lor de competență, de a coordona și controla activitatea acestora. Această competență îi este acordată de Parlament pe baza articolului 7 lit. b) din Legea cu privire la Guvern.

25. Așadar, Curtea constată că, adoptând Hotărârea nr. 1094/2023, Guvernul a dispus adoptarea unor măsuri organizatorice, fiind abilitat să acționeze astfel de prevederile articolului 7 literele b) și e) din Legea cu privire la Guvern și prevederile articolelor 11 lit. q), 27 lit. f) și 32 alin. (2) din Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate. Prin urmare, articolele 6 și 102 alin. (2) din Constituție nu sunt afectate în prezenta cauză.

26. Referitor la criticile autorilor care susțin că fuzionarea prin absorbție reprezintă un proces prin care se pot reorganiza doar persoanele juridice de drept privat, Curtea reține că aceste critici nu sunt raportate la vreo prevedere constituțională.

27. Referitor la critica potrivit căreia normele contestate ar contraveni Regulamentului sanitar privind condițiile de igienă pentru prestatorii de servicii medicale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 663 din 23 iulie 2010, Curtea reiterează că o pretinsă incompatibilitate sau neconcordanță între două sau mai multe norme infraconstituționale cuprinse în acte normative distincte sau în același act normativ nu constituie o problemă de constituționalitate, ci una de aplicare a legii. Rezolvarea ei îi revine instanțelor de judecată (a se vedea DCC nr.72 din 16 iunie 2022, § 25).

28. Prin urmare, pe baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. a), 140 alin. (2) din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind controlul constituționalității articolelor 1-4, 5 alin. (2), 6 și 7 din Hotărârea Guvernului nr. 1094 din 27 decembrie 2023 pentru reorganizarea unor instituții în domeniul ocrotirii sănătății și modificarea Hotărârii Guvernului nr. 148/2021 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

*Chișinău, 13 februarie 2025
DCC nr. 23
Dosarul nr. 149a/2024*