

Dosarul nr. 3ra-26/22
2-21047597-01-3ra-11012022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud: A.Bostan, V.Negru, Gr.Dașchevici)

Î N C H E I E R E

16 februarie 2022

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții Supreme de Justiție,

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale,

în cauza de contencios administrativ, la acțiunea de control normativ depusă de Constantin Avornic împotriva Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, terț Instituția medico-sanitară publică „Institutul Oncologic” privind anularea în parte a actului administrativ normativ,

împotriva hotărârii din 22 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea de control normativ depusă de Constantin Avornic a fost admisă,

c o n s t a t ă :

La data de 29 martie 2021, conform plicului poștal, Constantin Avornic a depus în Curtea de Apel Chișinău acțiunea de control normativ împotriva Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, terț Instituția medico-sanitară publică „Institutul Oncologic” privind anularea în parte a actului administrativ normativ.

În motivarea acțiunii de control normativ, reclamantul a indicat că din 23 decembrie 2009 este pensionar pe linia Ministerului Afacerilor Interne, iar din 12 februarie 2019 se află la evidență medicală la Institutul Oncologic conform Fișei medicale a bolnavului de ambulator nr. 5384/19 din aceeași dată, cu diagnosticul - leucemie limfoidă cronică.

A menționat că, în baza indicațiilor stabilite de medicii specialiști din străinătate (România), a procurat din Turcia, în câteva unități, medicamentul „Bendamustine 100 mg IV”, deoarece acesta nu era disponibil în Republica Moldova.

Din considerentul că medicamentul prescris este costisitor, reclamantul la data de 11 aprilie 2019 a depus o cerere la Institutul Oncologic, prin care a solicitat să-i fie restituite cheltuielile suportate pentru procurarea medicamentelor, anexând și bonurile fiscale.

După depunerea cererii din 11 aprilie 2019, în baza indicațiilor medicului, reclamantul a fost nevoit să-și cumpere suplimentar același medicament

„Bendamustine 100 mg IV” pentru tratament. În acest sens, reclamantul a depus la Institutul Oncologic bonuri fiscale suplimentare la cererea din 11 aprilie 2019. La momentul depunerii bonurilor fiscale suplimentare, reclamantului nu i s-a solicitat să depună o cerere repetată de restituire a cheltuielilor, fiind suficiente bonurile fiscale suplimentare.

În total, reclamantul a solicitat să-i fie restituite cheltuielile în sumă de 68303 lei, care au fost achitate din surse proprii pentru procurarea medicamentului prescris de medic.

Ulterior, la data de 12 aprilie 2019 Consiliul comun medical și economico-financiar al Institutului Oncologic a întocmit procesul-verbal nr. 1, prin care a examinat cererea reclamantului, solicitând acordul Companiei Naționale de Asigurări în Medicină privind restituirea cheltuielilor suportate de reclamant.

La data de 16 aprilie 2019 cererea depusă de Constantin Avornic a fost examinată de către Comisia de selectare și includere a pacienților pentru tratament costisitor din cadrul Institutului Oncologic, în urma căruia a fost întocmit procesul-verbal de includere pe reclamant în lista de așteptare a pacienților care au indicații pentru tratament costisitor.

Ulterior, pe 25 aprilie 2019, prin scrisoarea nr. 02-07/527 din 25 aprilie 2019, Institutul Oncologic i-a solicitat Companiei Naționale de Asigurări în Medicină de a emite acordul pentru restituirea cheltuielilor suportate de reclamant pentru procurarea medicamentului „Bendamustine 100 mg IV”.

Prin scrisoarea nr. 01-03/835 din 21 mai 2019, Compania Națională de Asigurări în Medicină a răspuns la solicitarea Institutului Oncologic, menționând că medicamentul „Bendamustine 100 mg” pentru care se solicită restituirea cheltuielilor suportate, este inclus în Lista medicamentelor chimioterapice antineoplazice, categoria costisitoare achitate suplimentar cazului tratat, anexată la Contractul de acordare a asistenței medicale în cadrul asigurării obligatorii de asistență medicală nr. 05-08/369 din 28 decembrie 2018, contract încheiat între Compania Națională de Asigurări în Medicină și Institutul Oncologic. De asemenea, Compania Națională de Asigurări în Medicină a menționat că, în acest caz, până a restitui suma solicitată de reclamant, Institutul Oncologic trebuie doar să se asigure că reclamantul a prezentat documentele (bonurile fiscale) care confirmă procurarea medicamentului în discuție.

La data de 27 mai 2019 Consiliul a întocmit procesul-verbal nr. 2 prin care a acceptat restituirea cheltuielilor suportate de reclamant conform bonurilor de plată din 11 aprilie 2019 (în sumă totală de 8739 de lire turcești, echivalentul a 20746 lei conform cursului BNM din acea zi) și a respins restituirea cheltuielilor conform bonurilor de plată din 27 februarie și 9 aprilie 2019 (în sumă totală de 20033 de lire turcești, echivalentul a 47558 lei conform cursului BNM din acea zi).

Respectiv, prin scrisoarea nr. 02-07/656 din 7 iunie 2019, Institutul Oncologic l-a informat pe reclamant că, Consiliul a decis restituirea sumei de 1449,43 lei pentru cheltuielile suportate. Totuși, reclamantul s-a prezentat la Institutul Oncologic, secția contabilitate și a menționat că nu dorește să primească suma aprobată de Consiliu, deoarece consideră că este o batjocură. În acest context, pe 18 iulie 2019 reclamantul a fost telefonat de un angajat al Institutului Oncologic care l-a informat că trebuie să se prezinte la Institut. Prezentându-se la Institutul Oncologic, a fost

invitat la secția contabilitate, unde dna contabilă șef i-a propus să-i fie restituită suma de 25987 lei pentru cheltuielile de tratament. Reclamantul a acceptat suma oferită, însă la întrebarea când va fi transferat restul sumei, contabilă a răspuns că mai târziu. În baza unui document eliberat de contabilă șef, reclamantul s-a prezentat la un ghișeu din cadrul Institutului (casa) și a ridicat suma de 25987 lei.

Nefiind restituită restul sumei de bani, la data de 23 decembrie 2019 reclamantul a depus o cerere prealabilă la Institutul Oncologic prin care a solicitat să-i fie restituită restul sumei de 47558 lei. În motivarea cererii, reclamantul a făcut referire la prevederile pct. 5.6 din contractul-tip de acordare a asistenței medicale (de prestare a serviciilor medicale) în cadrul asigurării obligatorii de asistență medicală, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1636 din 18 decembrie 2002, care prevede că, prestatorul este obligat să restituie pacientului cheltuielile suportate de acesta și justificate documentar, care, fiind incluse în costul serviciilor medicale prestate, au fost achitate de Companie conform prezentului Contract. De asemenea, în cererea preliminară reclamantul a invocat că prevederile pct. 5.6 menționate mai sus, nu stabilesc o discreție pentru Institutul Oncologic să restituie doar o parte din cheltuielile suportate, ci, dimpotrivă, o obligație de a restitui suma integrală.

Prin scrisoarea nr. 02-07/84 din 23 ianuarie 2020, Institutul Oncologic a răspuns la cererea prealabilă și a menționat că Institutul a restituit doar acele cheltuieli de tratament care au fost suportate de către reclamant după includerea sa în lista de așteptare, deoarece doar din momentul includerii pacientului în lista de așteptare, apare dreptul la restituirea cheltuielilor pentru procurarea medicamentelor costisitoare.

Ca urmare, la data de 14 februarie 2020 reclamantul a depus într-un alt litigiu cerere de chemare în judecată împotriva Institutului Oncologic, în care a argumentat că decizia Consiliului de a respinge restituirea cheltuielilor bazate pe bonurile de plată din 27 februarie și 9 aprilie 2019 (în sumă totală de 20033 de lire turcești, echivalentul a 47558 lei conform cursului BNM din acea zi) este ilegală.

Ulterior, la data de 15 mai 2020 reprezentantul Institutului Oncologic a depus o referință la cererea de chemare în judecată în care a menționat că refuzul Consiliului de a restitui cheltuielile suportate de reclamant bazate pe bonurile de plată din 27 februarie și 9 aprilie 2019, se bazează pe punctul 22 din Regulamentul cu privire la modul de selectare a pacienților pentru tratament costisitor în instituțiile medico-sanitare din republică, aprobat prin Ordinul Ministerului Sănătății nr. 91 din 9 aprilie 2009 care prevede că, „Comisia nu examinează cererile prezentate post factum, după efectuarea tratamentului costisitor contra plată la solicitarea pacientului”.

Reclamantul a invocat că esența acestei cauze, constă în faptul că prevederile punctului 22 din Regulamentul menționat, aprobat prin Ordinul Ministerului Sănătății nr. 91 din 9 aprilie 2009 contravine punctului 5.6 din CONTRACTUL-TIP de acordare a asistenței medicale (de prestare a serviciilor medicale) în cadrul asigurării obligatorii de asistență medicală, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1636 din 18 decembrie 2002, care prevede că prestatorul este obligat să restituie pacientului cheltuielile suportate de acesta și justificate documentar, care, fiind incluse în costul serviciilor medicale prestate, au fost achitate de Companie conform prezentului Contract.

În opinia sa, textul punctului 5.6 din Hotărârea de Guvern, nu stabilește o diferență între pacienții care au procurat medicamente costisitoare până la includerea lor în lista de așteptare și pacienții care au procurat medicamente costisitoare după acest fapt. De asemenea, Hotărârea de Guvern nu condiționează restituirea cheltuielilor, de includerea pacientului în lista de așteptare sau de depunerea cererii până la efectuarea tratamentului costisitor, așa cum prevede punctul 22 din Regulamentul contestat. Dimpotrivă, Guvernul prin Hotărârea nr. 1636 din 18 decembrie 2002, punctul 5.6 prevede o obligație generală a prestatorului (în prezenta cauză a Institutului Oncologic) de a restitui pacientului cheltuielile suportate pentru procurarea medicamentelor costisitoare. Singura condiție care o impune Guvernul, este ca pacientul să confirme documentar cheltuielile sale.

Respectiv, deși punctul 5.6 din CONTRACTUL-TIP, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1636 din 18 decembrie 2002, permite pacienților să solicite restituirea cheltuielilor suportate după procurarea medicamentelor costisitoare, cu condiția prezentării documentelor justificative, punctul 22 din Regulamentul contestat interzice acest fapt.

Din considerentul că în esență, prevederile punctului 22 din Regulamentul contestat anulează prevederile punctului 5.6 din CONTRACTUL-TIP aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1636 din 18 decembrie 2002, ultimul fiind un act normativ superior, Constantin Avornic a depus prezenta acțiune de control normativ, solicitând anularea punctului 22 din Regulamentul cu privire la modul de selectare a pacienților pentru tratament costisitor în instituțiile medico-sanitare din republică, aprobat prin Ordinul Ministerului Sănătății nr. 91 din 9 aprilie 2009.

Prin hotărârea din 22 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, acțiunea de control normativ depusă de Constantin Avornic a fost admisă, fiind anulat punctul 22 din Regulamentul cu privire la modul de selectare a pacienților pentru tratament costisitor în instituțiile medico-sanitare din republică, aprobat prin Ordinul Ministerului Sănătății nr. 91 din 9 aprilie 2009.

Invocând ilegalitatea hotărârii enunțate, la data de 15 octombrie 2021, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale a contestat-o cu motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea actului judecătoresc ce constituie obiectul prezentului recurs cu remiterea cauzei la rejudecare.

În motivarea recursului, recurentul a invocat că instanța de fond s-a eschivat de la exercitarea obligației impusă prin lege, de înfăptuire a actului de justiție, a examinat superficial circumstanțele cauzei, nu a intrat în esența litigiului și nu a apreciat toate circumstanțele și probele existente ale cauzei, pronunțând hotărâre neîntemeiată de admitere a acțiunii.

Astfel, în acest context a fost menționat că, în prezent, Ordinul Ministerului Sănătății nr. 91 din 9 aprilie 2009, prin care a fost aprobat punctul 22 din Regulamentul cu privire la modul de selectare a pacienților pentru tratament costisitor în instituțiile medico-sanitare din republică care a fost anulat de către Curtea de Apel Chișinău este abrogat și consumat, ceea ce se confirmă prin Ordinul Ministerului Sănătății nr. 389 din 27 mai 2016.

Prin referința din 2 februarie 2022, Constantin Avornic a solicitat declararea recursului depus de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale ca inadmisibil.

Examinând admisibilitatea recursului depus de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) și (2) lit. d) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Recursul se declară inadmisibil în special când recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 245 alin. (1).

Colegiul reține că termenele procedurale sunt o modalitate de ordonare a realizării acțiunilor procesuale, de asigurare a celerității înlăptuirii actului de justiție și de fortificare a securității raporturilor juridice.

Aplicarea justă a normelor legale, în ceea ce privește termenele procedurale, presupune calcularea corectă a acestora. Stabilirea exactă a termenului procedural implică efectuarea unui calcul obiectiv al datei calendaristice concrete, al momentului de timp sau al începutului (expirării) evenimentului, fapt care permite efectuarea sau determină abținerea de la realizarea anumitor acțiuni procesuale. Calculul greșit al termenului procedural conduce la încălcarea (nerespectarea) sau omiterea acestuia, fapt care determină decăderea din dreptul de a efectua actul de procedură și, drept consecință, declararea inadmisibilă a recursului.

Conform art. 245 din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

La caz, incertitudinea juridică ce vizează începutul curgerii termenului pentru depunerea cererii de recurs și a motivării acesteia este strâns legată de noțiunea generică de „decizie”, care este una proprie Codului administrativ.

Așadar, pentru a înțelege sensul pe care legiuitorul a dorit să îl dea sintagmei „decizia instanței de apel” din art. 245 din Codul administrativ, Colegiul reține faptul că prin noțiunea de „decizie” se subînțelege la caz: 1) dispozitivul hotărârii curții de apel, ca instanță de fond; 2) hotărârea motivată a curții de apel, ca instanță de fond.

Or, din coroborarea art. 191 alin. (2) și (3), art. 226, art. 240 alin. (3) și art. 245 din Codul administrativ rezultă inechivoc că, după examinarea cererii de apel sau a acțiunii care ține de competența sa, instanța de apel adoptă decizia/hotărârea în formă de dispozitiv, adică componenta structurală a hotărârii/deciziei instanței de apel căreia i se dă citire la pronunțare și nu reprezintă altceva decât reproducerea integrală și întocmai a soluției adoptate în urma deliberării, calea și termenul de atac. Iar motivarea, în scris, a deciziei/hotărârii adoptate are loc în termenul specificat la art. 226 alin. (2) și (4) și art. 240 alin. (3) Cod administrativ.

Asta, deoarece motivarea recursului se depune doar după notificarea hotărârii motivate a instanței de fond, întrucât, numai după acest moment, partea interesată ia cunoștință nu numai de soluția materializată prin dispozitivul hotărârii primei instanțe, dar și, în mod efectiv, de considerentele cuprinse în hotărâre.

Raportat la cele expuse supra, este cert că legiuitorul a prevăzut depunerea recursului separat de motivarea acestuia, respectiv, termenul de declarare și cel de prezentare a motivării recursului curg din momente diferite (dies a quo), și anume: în temeiul art. 245 alin. (1) Cod administrativ, de la notificarea dispozitivului hotărârii instanței de fond, sub sancțiunea art. 246 alin. (2) lit. d) din Codul administrativ – recursul se declară inadmisibil, în special, când recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 245 alin. (1).

Iar în temeiul art. 245 alin. (2) Cod administrativ, de la notificarea hotărârii motivate a instanței de fond, sub sancțiunea art. 246 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ – recursul se declară inadmisibil, în special, când motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă, după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (2).

Sub acest aspect, prin aplicarea regulilor de interpretare a normelor enunțate, coroborate cu prevederile 245 alin. (1)) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție relevă că dispozitivul hotărârii instanței de fond a fost pronunțat public în data de 22 iulie 2021 (f.d.44).

Concomitent, din materialele cauzei, instanța de recurs reține expedierea de Curtea de Apel Chișinău la data de 22 iulie 2021 către părți, inclusiv Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, a copiei dispozitivului hotărârii a instanței de fond la adresa electronică secretariat@msmps.gov.md (f.d.52), adresă introdusă de recurent inclusiv în motivarea recursului (f.d.60).

Aici, Colegiul reține că notificarea se dispune de instanța de judecată, prin alegerea unei modalități stabilite de art. 96 alin. (1) și art. 97 alin. (3) Cod administrativ, prin urmare, termenul de depunere a recursului începe să curgă imediat din ziua următoare a aducerii la cunoștință a dispozitivului hotărârii curții de apel, ca instanță de fond.

Respectiv, notificarea dispozitivului hotărârii participanților la proces are drept scop comunicarea adecvată, rapidă și eficientă din punctul de vedere al costurilor textului cuprins în actul de procedură. Iar întru confirmarea aducerii la cunoștință a actului de procedură participanților la proces, este necesar a fi anexată dovada recepționării acestuia la materialele cauzei. Totodată, se accentuează că comunicarea actelor de procedură, prin mijloace electronice, are prioritate dacă este adecvată obiectului comunicării și acceptată de participantul la procedură (a se vedea Stichting Landgoed Steenberg en alții vs Olanda, nr. 19732/17, § 52-53, 16 februarie 2021).

În speță, indicarea adresei electronice în motivarea recursului, denotă acceptul părții la expedierea actelor de procedură de către instanțele de judecată la adresa respectivă.

Prin urmare, în situația în care materialele cauzei atestă notificarea copiei dispozitivului hotărârii din 22 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale la aceeași dată – 22 iulie 2021, la adresa electronică recunoscută de recurent – secretariat@msmps.gov.md (f.d.52), Colegiul iterează că, din această dată urmează a fi calculat termenul de 30 de zile în sensul

art. 245 alin. (1) din Codul administrativ pentru depunerea recursului separat de motivarea acestuia.

La caz, recurentul Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, contrar prevederilor art. 245 alin. (1) din Codul administrativ a prezentat Curții Supreme de Justiție în data de 15 octombrie 2021 prin prisma art. 245 alin. (2) din Codul administrativ doar motivarea recursului (f.d.60).

Deci, în speță, termenul de declarare pentru Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale a recursului prin prisma art. 245 alin. (1) din Codul administrativ și-a început curgerea la data de 23 iulie 2021, ziua imediat următoare datei notificării copiei dispozitivului hotărârii Curții de Apel Chișinău către recurent (f.d.52) și a expirat în data de 23 august 2021 (zi de luni).

Cu toate acestea, recurentul Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale prin depunerea doar a motivării recursului a ales momentul curgerii termenului de atac, ceea ce este contrar principiului securității raporturilor juridice. Or, în pofida obligațiilor sale procesuale, acesta nu a depus recursul în temeiul art. 245 alin. (1) din Codul administrativ, de la notificarea dispozitivului hotărârii instanței de fond, motiv pentru care survin consecințele art. 246 alin. (2) lit. d) din Codul administrativ – recursul se declară inadmisibil, când recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 245 alin. (1).

Din aceste considerente, ținând cont de faptul că ține de obligația părților de a lua măsurile necesare privind protecția drepturilor sale de acces la justiție (cauza Van Harn împotriva Germaniei) și având în vedere că în cazul examinării recursului depus de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, se va încălca principiul securității raporturilor juridice, garantat de articolul 6 și preambulul Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a-l declara inadmisibil prin prisma aspectelor sus-enunțate.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 alin. (1) și (2) lit. d) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul depus de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron