



DECIZIE

de inadmisibilitate a sesizării nr.174g/2019 privind excepția de neconstituționalitate
a Hotărârii Guvernului nr.1396 din 24 noiembrie 2003 cu privire
la instruirea medicilor și farmaciștilor rezidenți și plasarea
în câmpul muncii a tinerilor specialiști
(*plasarea în câmpul muncii a
tinerilor specialiști [2]*)

nr. 132 din 05.12.2019

Monitorul Oficial nr.14-23/10 din 24.01.2020

* * *

Curtea Constituțională, judecând în componența:
dlui Vladimir ȚURCAN, *președinte*,
dlui Eduard ABABEI,
dnei Domnica MANOLE,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Aliona Balaban, *asistent judiciar*,
Având în vedere sesizarea depusă pe 2 octombrie 2019,
Înregistrată la aceeași dată,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 5 decembrie 2019 în camera de consiliu,
Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a [Hotărârii Guvernului nr.1396 din 24 noiembrie 2003](#) cu privire la instruirea medicilor și farmaciștilor rezidenți și plasarea în câmpul muncii a tinerilor specialiști, ridicată de dl avocat Marin Baltă în dosarul nr.2-2246/2019, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru.

2. Excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională pe 2 octombrie 2019 de dl judecător Roman Pascari din cadrul Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, în baza articolului 135 alin.(1) literele a) și g) din [Constituție](#).

A. CIRCUMSTANȚELE LITIGIULUI PRINCIPAL

3. Pe 15 noiembrie 2013, Ministerul Sănătății și dna Olga Zorila au încheiat contractul nr.487 privind instruirea în rezidențiat și plasarea în câmpul muncii. Prin acest contract s-a convenit că Ministerul, ca autoritate publică centrală a statului, se obligă să asigure instruirea din contul bugetului de stat a medicului rezident Olga Zorila și plasarea ei în câmpul muncii, iar medicul rezident Olga Zorila se obligă să activeze cel puțin trei ani conform repartizării efectuate de Ministerul Sănătății după absolvirea rezidențiatului.

4. Pe 15 iulie 2016, după absolvirea studiilor de rezidențiat, Ministerul Sănătății a emis în privința dnei Olga Zorila certificatul de repartizare nr.10-MOF/16 pentru angajare în Instituția Medico-Sanitară Publică Spitalul Raional Strășeni. Dna Olga Zorila nu s-a prezentat la Spitalul Raional Strășeni pentru

angajare.

5. Pe 23 iunie 2017, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale a depus la Judecătoria Chișinău, sediul Centru, o cerere de chemare în judecată împotriva dnei Olga Zorila cu privire la încasarea cheltuielilor suportate de către stat pentru instruirea universitară de rezidențiat.

6. În cadrul procesului, dl avocat Marin Baltă a depus o cerere privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a [Hotărârii Guvernului nr.1396 din 24 noiembrie 2003](#) cu privire la instruirea medicilor și farmaciștilor rezidenți și plasarea în câmpul muncii a tinerilor specialiști.

7. Prin încheierea din 13 septembrie 2019, instanța de judecată a admis cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

8. Prevederile relevante ale [Constituției](#) sunt următoarele:

Articolul 35

Dreptul la învățătură

„(1) Dreptul la învățătură este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instruire și de perfecționare.

[...]

(4) Învățământul de stat este gratuit.

[...]

(7) Învățământul liceal, profesional și cel superior de stat este egal accesibil tuturor, pe bază de merit.

[...]

Articolul 36

Dreptul la ocrotirea sănătății

„(1) Dreptul la ocrotirea sănătății este garantat.

(2) Minimul asigurării medicale oferit de stat este gratuit.

[...]

Articolul 47

Dreptul la asistență și protecție socială

„(1) Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, **îngrijirea medicală**, precum și serviciile sociale necesare.

[...]

Articolul 96

Rolul [Guvernului]

„(1) Guvernul asigură **realizarea politicii interne și externe** a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

(2) În exercitarea atribuțiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament.”

Articolul 102

Actele Guvernului

„(1) Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.

(2) Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor.

[...]

9. Prevederile relevante ale [Hotărârii Guvernului nr.1396 din 24 noiembrie 2003](#) cu privire la instruirea medicilor și farmaciștilor rezidenți și plasarea în câmpul muncii a tinerilor specialiști sunt următoarele:

„Guvernul HOTĂRĂȘTE:

1. Se stabilește că, începând cu anul de studii 2003-2004, instruirea medicilor și farmaciștilor prin

studii postuniversitare în rezidențiat, cu finanțare de la bugetul de stat, se va efectua exclusiv în bază de contract individual încheiat cu Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

2. Se aprobă Contractul-tip privind instruirea în rezidențiat și plasarea în câmpul muncii a medicilor și farmaciștilor, conform anexei.

3. După absolvirea studiilor postuniversitare prin rezidențiat, medicii și farmaciștii, tineri specialiști, vor fi repartizați de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale pentru plasare în câmpul muncii, conform necesităților statului, pe o perioadă de trei ani. La repartizarea medicilor de familie se va ține cont de rezultatele concursurilor de atribuire a practicilor medicului de familie.

4. În cazul nerespectării de către tinerii specialiști a contractului semnat cu Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, ei sunt obligați să restituie cheltuielile pentru instruirea universitară, din contul bugetului de stat, și postuniversitară în volumul calculat de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

[...]"

10. Prevederile relevante ale [Legii învățământului nr.547 din 21 iulie 1995](#) (abrogată prin [Legea nr.152 din 17 iulie 2014](#)), în vigoare la data adoptării actului contestat, sunt următoarele:

Articolul 40

Competența autorităților publice

„(1) Autoritățile publice:

a) determină politica de stat în sfera învățământului;

b) emit acte normative privind perfecționarea legislației învățământului;

c) asigură dezvoltarea bazei tehnico-materiale a sistemului de învățământ, stabilesc modul de organizare și desfășurare a practicii în producție pentru elevi și studenți;

d) aprobă planul (comanda de stat) de pregătire a cadrelor de specialitate în instituțiile de învățământ secundar profesional, mediu de specialitate și în cele de învățământ superior;

e) stabilesc și aprobă cotele anuale de subvenționare a sistemului de învățământ de la bugetul de stat, modul și normele de remunerare a cadrelor didactice din instituțiile de învățământ de stat de toate gradele, precum și normele de asigurare materială a elevilor și studenților;

f) acordă licențe pentru activitatea instituțiilor de învățământ de toate nivelurile, treptele și formele de instruire (cu excepția celor bugetare);

g) încheie cu alte state acorduri de colaborare privind învățământul și nostrificarea actelor naționale de studii;

h) exercită controlul asupra activității Ministerului Educației și evaluează activitatea lui.

[...]"

11. Prevederile relevante ale [Legii nr.64 din 31 mai 1990](#) cu privire la Guvern (abrogată prin [Legea nr.136 din 7 iulie 2017](#)), în vigoare la data adoptării actului contestat, sunt următoarele:

Articolul 11

Principalele împuterniciri ale Guvernului în domeniul dezvoltării sociale, învățământului, tineretului și sportului, culturii și ocrotirii sănătății

„Guvernul:

1) promovează o politică de stat unitară în vederea asigurării pentru populația republicii a unui nivel de trai care nu ar fi mai scăzut decât nivelul minimal de trai stabilit oficial și care ar corespunde nivelului dezvoltării economice a Republicii Moldova;

[...]

4) asigură condiții social-economice, creează o bază tehnico-materială și fonduri speciale pentru dezvoltarea învățământului public, tineretului, culturii, ocrotirii sănătății, protecției mediului ambiant;

[...]"

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

12. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorul susține că, prin adoptarea [Hotărârii](#)

[nr.1396 din 24 noiembrie 2003](#) cu privire la instruirea medicilor și farmaciștilor rezidenți și plasarea în câmpul muncii a tinerilor specialiști, în baza căreia a fost încheiat contractul privind instruirea în rezidențiat și plasarea în câmpul muncii, Guvernul a instituit norme juridice primare, care depășesc limitele prescise la articolul 102 alin.(2) din [Constituție](#).

B. Aprecierea Curții

13. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

14. În conformitate cu articolul 135 alin.(1) lit.a) din [Constituție](#), controlul constituționalității hotărârilor Guvernului, în acest caz a [Hotărârii Guvernului nr.1396 din 24 noiembrie 2003](#) cu privire la instruirea medicilor și farmaciștilor rezidenți și plasarea în câmpul muncii a tinerilor specialiști, ține de competența Curții Constituționale.

15. Curtea constată că excepția de neconstituționalitate, ridicată de către dl avocat Marin Baltă, în dosarul nr.2-2246/2019, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru, este formulată de subiectul abilitat cu acest drept, în baza articolului 135 alin.(1) lit.a) și g) din [Constituție](#).

16. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că sesizarea este repetată. În această sesizare, autorul excepției susține că Guvernul a adoptat Hotărârea contestată contrar articolului 102 alin.(2) din [Constituție](#) și că în [Decizia nr.106 din 7 noiembrie 2017](#), prin care a fost declarată inadmisibilă sesizarea anterioară, Curtea Constituțională nu s-a pronunțat în această privință.

17. Curtea observă că prin [Decizia sa nr.106 din 7 noiembrie 2017](#) a fost declarată inadmisibilă sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a [Hotărârii Guvernului nr.1396 din 24 noiembrie 2003](#), ridicată în cadrul aceluiasi litigiu. În paragraful 21 al Deciziei s-a făcut trimitere la [Hotărârea Curții Constituționale nr.11 din 4 iunie 2009](#), în care, referindu-se la competențele Guvernului, s-a constatat, *inter alia*, că „Guvernul este în drept să stabilească criteriile de reglementare contractuală a raporturilor de muncă între absolvenții instituțiilor de învățământ ce și-au făcut studiile în grupele cu finanțare de la buget și instituțiile care urmează să efectueze plasarea în câmpul muncii”, precum și că „Guvernul poate solicita instituțiilor de învățământ să pregătească anumite categorii de specialiști”.

18. Curtea mai observă că obiectul de reglementare al [Hotărârii Guvernului nr.1396](#) se află la interferența mai multor domenii de politică publică a statului. Instruirea medicilor și a farmaciștilor rezidenți, precum și plasarea lor în câmpul muncii intră în sfera de acțiune a prevederilor constituționale care se referă la garantarea dreptului la educație și a dreptului la ocrotirea sănătății. Pe lângă asigurarea dreptului persoanei la studii de rezidențiat cu finanțare de la buget, statul are obligația pozitivă de a organiza activitatea instituțiilor din domeniul sănătății și de a le asigura cu personal calificat, pentru a putea garanta în mod efectiv dreptul la ocrotirea sănătății.

19. Rolul constituțional al Guvernului constă, *inter alia*, și în realizarea politicii interne a statului (articolul 96 din [Constituție](#)), în asigurarea dreptului la învățătură (articolul 35 din [Constituție](#)) și garantarea ocrotirii sănătății și îngrijirii medicale (articolele 36 și 47 din [Constituție](#)). Ocrotirea sănătății populației Republicii Moldova constituie un domeniu de interes public deosebit, care obligă statul să ia măsuri pentru asigurarea modernizării și a dezvoltării lui. Răspunderea pentru garantarea dreptului cetățenilor la ocrotirea sănătății îi revine, în ultimă instanță, statului. Acesta stabilește și asigură, prin intermediul autorităților sale publice, acordarea unui minim gratuit de asistență medicală ([HCC nr.28 din 14 decembrie 2004](#)).

20. Prin urmare, Curtea observă că adoptarea [Hotărârii Guvernului nr.1396](#), prin care se stabilește că medicii și farmaciștii rezidenți care au beneficiat de finanțarea studiilor de la bugetul de stat trebuie să activeze o anumită perioadă de timp în instituțiile medicale în care au fost repartizați, are la bază motive imperioase.

21. Curții Constituționale îi revine sarcina să constate dacă la data adoptării [Hotărârii nr.1396 din 24 noiembrie 2003](#) Guvernul deținea competența legală de a emite acte normative în materie de instruire a medicilor și farmaciștilor rezidenți și de plasare a acestora în câmpul muncii.

22. În acest sens, Curtea invocă [Hotărârea sa nr.22 din 28 septembrie 2004](#), în care a constatat, la §3, că normele cuprinse în actele Guvernului nu pot avea caracter primar și că acestea dezvoltă și

concretizează dispozițiile legilor. Guvernul nu are competență normativă primară, fiind abilitat să acționeze numai în executarea actelor legislative. Hotărârile de Guvern pot fi adoptate în cazul în care sunt prevăzute de actul legislativ, **însă nimic nu împiedică adoptarea lor în cazul în care executarea legii le face necesare.**

23. Pornind și de la rațiunile menționate *supra*, Curtea observă că Guvernul era împuternicit, prin articolul 11 al [Legii nr.64 din 31 mai 1990](#) cu privire la Guvern, să asigure condiții social-economice, să creeze o bază tehnico-materială și fonduri speciale pentru dezvoltarea învățământului public, tineretului, culturii, ocrotirii sănătății, protecției mediului ambiant. Din caracterul general al competenței atribuite, cea de a crea condiții favorabile de dezvoltare a învățământului și ocrotirii sănătății, rezultă și obligația pozitivă a Guvernului de a eficientiza procesul de utilizare a mijloacelor bugetare în procesul de învățământ, astfel încât, după absolvirea studiilor, beneficiarii acestor resurse să contribuie la prestarea de servicii medicale populației.

24. Curtea observă că, la data adoptării [Hotărârii Guvernului nr.1396 din 24 noiembrie 2003](#), era în vigoare și [Legea învățământului nr.547 din 21 iulie 1995](#), care prevedea competențele autorităților publice în domeniul învățământului. Curtea constată că prin sintagma „autoritățile publice” din alineatul (1) al articolului 40 legislatorul a avut în vedere Guvernul, pentru că această autoritate a statului deține competențe de a determina politica de stat în domeniul învățământului, de a emite acte normative, de a asigura dezvoltarea bazei tehnico-materiale a sistemului de învățământ, de a aproba planul (comanda de stat) de pregătire a cadrelor de specialitate și chiar de a exercita controlul asupra activității Ministerului Educației.

25. [Legea învățământului nr.547 din 21 iulie 1995](#) delegă Guvernului, în concordanță cu articolul 102 alin.(1) din [Constituție](#), competența de a emite acte normative în domeniul învățământului [articolul 40 alin.(1) lit.b)] și de a aproba planul (comanda de stat) de pregătire a cadrelor de specialitate [articolul 40 alin.(1) litera d)]. Planul (comanda de stat) se adoptă în scopul asigurării dreptului la studii în instituțiile de învățământ de stat și asigurării economiei naționale cu cadre calificate și satisfacerii cererii pe piața muncii. În acest sens, Guvernul a aprobat acte privind planul (comanda de stat) pentru anii 2002 și 2003 [[Hotărârile nr.577 din 8 mai 2002](#), [nr.600 din 20 mai 2003](#)], prin care se pune sarcina ministerelor, inclusiv a Ministerului Educației și a Ministerului Sănătății, care au instituții de învățământ superior în subordine, să încheie contracte privind instruirea și plasarea în câmpul muncii a studenților după absolvire, conform necesităților statului. În aceeași categorie de acte se înscrie și [Hotărârea Guvernului nr.1396 din 24 noiembrie 2003](#) cu privire la instruirea medicilor și farmaciștilor rezidenți și plasarea în câmpul muncii a tinerilor specialiști. Punerea în aplicare a celei din urmă hotărâri reprezintă un mecanism de folosire eficientă a mijloacelor bugetului de stat la pregătirea specialiștilor, combinat cu obligația pozitivă a statului în materie de asigurare a dreptului la ocrotirea sănătății.

26. În subsidiar, având în vedere faptul că procesul de organizare și de funcționare a sistemului de învățământ este unic, fiind bazat pe standardele educaționale de stat, Curtea menționează că cotele de înmatriculare constituie și un instrument important de reglementare a modului de distribuire a resurselor limitate de care dispune statul. Pentru că formarea anumitor specialiști este mai costisitoare și dată fiind natura resurselor disponibile, statul poate încuraja în anumite perioade de timp admiterea la specialități prestabilite (a se vedea [HCC nr.6 din 3 mai 2012](#), §38), îi poate asigura pe cei care au beneficiat de suport financiar bugetar cu un loc de muncă, iar dacă interesele statului o cer, îi poate repartiza în anumite localități. Nimic nu împiedică persoanele care nu sunt de acord cu repartizarea să nu încheie contractele de studii cu finanțare de la bugetul de stat.

27. În acest caz, exercitându-și funcția de executare a legilor, Guvernul nu a acționat *ultra vires*, el rămânând în sfera competențelor sale. Prin urmare, [Hotărârea Guvernului nr.1396 din 24 noiembrie 2003](#), emisă în temeiul articolului 40 alin.(1) din [Legea învățământului nr.547 din 21 iulie 1995](#), nu contravine articolului 102 alin.(2) din [Constituție](#), pentru că Guvernul era abilitat să asigure realizarea politicii de stat în domeniul învățământului.

28. Prin urmare, în baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolului 26 din [Legea cu privire la Curtea Constituțională](#) și a

articolelor 61 alin.(3) și 64 din [Codul jurisdicției constituționale](#), Curtea Constituțională

DECIDE:

1. Se *declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a [Hotărârii Guvernului nr.1396 din 24 noiembrie 2003](#) cu privire la instruirea medicilor și farmaciștilor rezidenți și plasarea în câmpul muncii a tinerilor specialiști, ridicată de către dl avocat Marin Baltă, în dosarul nr.2-2246/2019, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru.

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

Vladimir ȚURCAN

Nr.132. Chișinău, 5 decembrie 2019.