

R O M Â N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
Secția de Contencios Administrativ și Fiscal

Decizia nr. 205/2018

Ședința publică de la 26 ianuarie 2018

Asupra recursului de față;

Din examinarea lucrărilor din dosar, constată următoarele:

1. Sesizarea instanței de fond.

Prin cererea adresată Curții de Apel Timișoara, secția contencios administrativ și fiscal, reclamanta A. a solicitat, în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Integritate, ca prin hotărârea ce se va pronunța să se dispună admiterea contestației și pe cale de consecință, anularea Raportului de evaluare nr. x din 25 aprilie 2014 întocmit de Agenția Națională de Integritate.

2. Soluția instanței de fond

Prin Sentința civilă nr. 284 din 20 octombrie 2014 Curtea de Apel Timișoara, secția contencios administrativ și fiscal, a respins acțiunea reclamantei A., în contradictoriu cu intimata Agenția Națională de Integritate, ca nefondată.

3. Calea de atac exercitată.

Împotriva Sentinței civile nr. 284 din 20 octombrie 2014 pronunțată de Curtea de Apel Timișoara, secția contencios administrativ și fiscal, reclamanta A. a declarat recurs și a solicitat admiterea recursului, casarea în tot a Sentinței civile nr. 284 din 20 noiembrie 2014 a Curții de Apel Timișoara și, în rejudecare, admiterea contestației prin care reclamanta a solicitat anularea Raportului de evaluare nr. x din 25 aprilie 2014 întocmit de Agenția Națională de Integritate și obligarea la plata cheltuielilor de judecată.

În cadrul motivelor de recurs a fost criticată soluția pentru motive de nelegalitate - art. 488 alin. (1) pct. 8 C. proc. civ., când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material deoarece instanța de fond a interpretat greșit dispozițiile art. 94 alin. (21) lit. c) din Legea nr. 161/2003.

A fost criticată soluția instanței de fond pentru că a reținut că incompatibilitatea decurge din simpla încălcare a interdicției instituite în cuprinsul art. 94 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003 și pentru că a susținut că încheierea contractului de prestări servicii nu i-a conferit atribuția de a exercita un mandat de reprezentare, susținere care este în evidentă contradicție cu dispozițiile art. 15 alin. (2) din H.G. nr. 1148/2008.

Recurenta susține că nominalizarea și, implicit, validarea sa în cadrul comisiei de evaluare a Spitalului Județean de Urgență Reșița în anul 2013 a fost realizată de către Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor, comisie care, potrivit art. 2 alin. (2) din H.G. nr. 1148/2008, republicată, este o instituție publică cu personalitate juridică finanțată din venituri proprii și din subvenții acordate din bugetul de stat.

Această nominalizare se circumscrie mandatului de reprezentare la care face referire art. 94 alin. (21) lit. a) din Legea nr. 161/2003.

Instanța de fond a apreciat în mod greșit irelevanța în speța dedusă judecării a atribuțiilor de servicii pe care recurenta le exercită în cadrul Direcției de Sănătate Publică Arad precum și a competenței teritoriale care îi revine în calitate de funcționar public.

Se susține că, anterior nominalizării și validării sale în anul 2013, recurenta a informat Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor asupra faptului că deține calitatea de funcționar public în cadrul Direcției de Sănătate Publică a Județului Arad, dar a fost nominalizată și validată pentru a face parte din Comisia de Evaluare a Spitalului Județean de Urgență Reșița.

Intimata și-a întemeiat apărarea pe faptul că reprezentanții Comisiei Naționale de Acreditare a Spitalelor după nominalizarea, validarea și încheierea Contractului de prestări servicii nr. 20 din 11 februarie 2013, au sesizat Agenția Națională de Integritate privind posibila existență a unei stări de incompatibilitate, astfel că, se poate considera că, în mod evident, Comisia Națională își invocă propria culpă pentru că a avut toate datele și putea să nu o nominalizeze și să

o valideze în Comisia de Evaluare a Spitalului Clinic Județean de Urgență Reșița.

Instanța de fond a preluat poziția exprimată de intimată fără a observa că atribuțiile de serviciu pe care recurenta le are în calitate de funcționar public în cadrul Direcției de Sănătate Publică a Județului Arad sunt strict limitate la Județul Arad și nu poate exercita aceste atribuții în cadrul celorlalte direcții de sănătate publică din România sau în alte unități sanitare.

Soluția pronunțată de instanța de fond contravine principiului constituțional consacrat prin dispozițiile art. 41 alin. (1) din Constituția României - dreptul la muncă, întrucât îngreădește dreptul la muncă al recurente-reclamante.

Prin exprimarea "dreptul la muncă nu poate fi îngreădit", reglementarea constituțională pune în valoare conceptul științific de drept subiectiv la muncă, precum și importanța acestui drept atât pentru om, cât și pentru societate.

Dacă s-ar extrapola apărările formulate de intimata Agenția Națională de Integritate, prin întâmpinarea depusă la judecata pe fond a cauzei și preluate de către instanța de fond, s-ar ajunge la situația ca niciun funcționar public sau personal contractual care activează în cadrul unităților medicale finanțate din fonduri publice în România să nu poată deține calitatea de evaluator certificat de Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor din România întrucât s-ar afla în stare de incompatibilitate.

Soluția pronunțată de instanța de fond îi îngreădește dreptul la muncă deoarece arată că, în calitatea sa de funcționar public, nu poate desfășura nicio altă activitate în domenii conexe calificării sale, nici în mediul privat și, atât mai puțin, în mediul public.

S-a solicitat admiterea recursului, casarea în tot a sentinței atacate și, în rejudecare, admiterea contestației prin care a solicitat anularea Raportului de evaluare nr. x din 25 aprilie 2014 întocmit de Agenția Națională de Integritate și obligarea la plata cheltuielilor de judecată.

Intimata Agenția Națională de Integritate a depus note scrise și a solicitat respingerea recursului ca neîntemeiat.

A fost întocmit Raportul asupra admisibilității în principiu a recursului, iar prin Încheierea din 20 octombrie 2016 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secția contencios administrativ și fiscal, s-a dispus comunicarea acestuia către părțile din litigiu.

Prin Încheierea din 30 martie 2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secția contencios administrativ și fiscal, s-a dispus admiterea în principiu a recursului și s-a fixat termen pentru judecarea recursului cu citarea părților.

4. Soluția instanței de recurs

După examinarea motivelor de recurs, a dispozițiilor legale incidente în cauză, Înalta Curte va respinge recursul pentru următoarele considerente:

Instanța de fond a fost învestită cu soluționarea acțiunii în anulare a Raportului de evaluare nr. x din 25 aprilie 2014 întocmit de Agenția Națională de Integritate prin care s-a constatat că reclamanta, în calitate de funcționar public, nu a respectat regimul juridic al incompatibilităților întrucât în perioada exercitării funcției publice de consider superior în cadrul D.S.P. a județului Arad a desfășurat activități remunerate în baza contractului de prestări servicii pentru evaluarea Spitalului Județean de urgență Reșița, județul Caraș-Severin nr. 20 din 11 februarie 2013, încălcând dispozițiile art. 94 alin. (2) lit. a) coroborat cu dispozițiile art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003.

Prin sentința atacată a fost respinsă acțiunea reclamantei reținând, în esență, că în cazul acesteia nu este incidentă excepția expres prevăzută de art. 94 alin. (21) lit. c) din Legea nr. 161/2003 și este lipsită de relevanță analiza compatibilității atribuțiilor exercitate de reclamantă în calitate de funcționar public la Direcția de Sănătate Publică Arad.

Recurenta critică soluția pronunțată de instanța de fond, dar criticile sunt nefondate.

Conform art. 94 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției: "Funcționarii publici nu pot deține alte funcții și nu pot desfășura alte activități, remunerate sau neremunerate, după cum urmează: a) în cadrul autorităților sau instituțiilor publice".

Art. 96 alin. (1) din același act normativ prevede că: "Funcționarii publici pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice".

Recurenta-reclamantă deține funcția publică de consilier superior în cadrul Direcției de Sănătate Publică a județului Arad

începând cu 15 iulie 2003.

În anul 2013 aceasta a încheiat Contractul de prestări servicii nr. 20/2013, prin care a fost remunerată să efectueze evaluarea Spitalului Județean de Urgență Reșița, județul Caraș-Severin de către Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor, instituție publică ce are ca atribuții acreditarea spitalelor.

Prin Raportul de evaluare întocmit de Agenția Națională de Integritate s-a constatat că recurenta-reclamantă a încălcat prevederile art. 94 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003 coroborat cu art. 96 alin. (1) din același act normativ.

Instanța de fond a respins acțiunea reclamantei, dar criticile recurente-reclamante sunt nefondate.

Prima critică a vizat interpretarea greșită a art. 94 alin. (21) lit. c) din Legea nr. 161/2003

Recurenta consideră că nu s-a aflat în stare de incompatibilitate pentru că i-ar fi aplicabile prevederile art. 94 alin. (21) lit. c) din Legea nr. 161/2003.

Conform art. 94 alin. (21) lit. c) din Legea nr. 161/2003: "Nu se află în stare de incompatibilitate, în sensul art. 94 alin. (2) lit. a) și c) funcționarul public care: (...) c) exercită un mandat de reprezentare, pe baza desemnării de către o autoritate sau instituție publică, în condițiile expres prevăzute de actele normative în vigoare".

Din interpretarea acestui text rezultă că pentru a fi în situația de excepție se impune ca mandatul de reprezentare să fie exercitat în baza unui act administrativ emis de autoritatea sau instituția publică, în condițiile expres prevăzute de actele normative în vigoare.

Recurenta susține că acest mandat de reprezentare i-a fost dat prin încheierea contractului de prestări servicii, dar nu se poate considera că încheierea unui asemenea contract ar reprezenta o dovadă a mandatului de reprezentare în sensul art. 94 alin. (21) lit. c) din Legea nr. 161/2003.

Într-adevăr, potrivit dispozițiilor art. 15 din H.G. nr. 1148/2008, republicată, privind competența, atribuțiile și modul de organizare și funcționare ale Comisiei Naționale de Acreditare a Spitalelor: "(1) Comisiile de evaluare în vederea acreditării sunt structuri constituite specific pentru fiecare spital, în funcție de dimensiunea, specificul și complexitatea acestuia. (2) Comisiile de evaluare în vederea acreditării se constituie din 3 - 7 membri, în funcție de complexitatea spitalului evaluat, numiți prin hotărâre a Comitetului director al Comisiei Naționale de Acreditare a Spitalelor, la propunerea președintelui Comisiei Naționale de Acreditare a Spitalelor, și au următoarea componență:

a) un președinte al Comisiei de evaluare numit din cadrul Comisiei Naționale de Acreditare a Spitalelor, care coordonează activitatea comisiei, relaționarea cu spitalul evaluat și cu Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor;

b) 2 - 6 membri formați și acreditați, în funcție de complexitatea spitalului evaluat;

(3) Comisia de evaluare în vederea acreditării are următoarele atribuții principale:

a) analizează modul în care activitatea spitalului este conformă cu cerințele standardelor de acreditare;

b) întocmește raportul de evaluare;

c) pune la dispoziția Comisiei Naționale de Acreditare a Spitalelor datele necesare procesului de acreditare colectate pe parcursul procesului de evaluare, în formatul și pe suportul stabilit prin metodologia de evaluare;

d) asigură consiliere conducerii spitalului evaluat privind măsurile specifice de îmbunătățire a calității serviciilor;

e) transmite conducerii spitalului rezultatele evaluării în vederea clarificării unor eventuale neconcordanțe;

f) transmite raportul de evaluare Unității de evaluare, analiză și acreditare.

(4) Componența Comisiei de evaluare în vederea acreditării este publicată pe pagina de internet a instituției și se transmite spitalului ce urmează a fi evaluat cu cel puțin 14 zile lucrătoare înaintea procedurii de evaluare.

(5) În procesul de acreditare Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor utilizează, în condițiile legii, evaluatori de spitale, recunoscuți conform criteriilor interne de către Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor".

Însă, așa cum a reținut și instanța de fond, nu se poate considera că recurente-reclamante i s-ar fi dat un mandat de reprezentare în condițiile în care la selecția pentru dobândirea calității de evaluator a putut participa orice persoană interesată ce a îndeplinit cumulativ criteriile de specialitate și vechime în specialitate, conform Metodologiei privind

criteriile de selecție și de formare a evaluatorilor înscrși în Registrul de evidență a evaluatorilor, procedură în cadrul căreia au fost formați și certificați peste 500 de evaluatori de spitale în perioada iulie 2010 - mai 2011, iar procesul de selecție a fost unul aleatoriu, implicând mai multe etape până la momentul încheierii contractului de prestări servicii.

Pentru că recurenta nu a încheiat contractul de prestări servicii nr. 20 din 11 februarie 2013 cu Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor în baza unui "mandat de reprezentare" acesteia nu îi sunt aplicabile nici prevederile art. 94 alin. (21) lit. c) din Legea nr. 161/2003 și, de aceea, criticile recurente sunt nefondate.

A doua critică a vizat, mai mult, un aspect de fapt decât o critică de nelegalitate, pentru că a vizat faptul că nu ar avea relevanță în speță atribuțiile pe care aceasta le exercită în cadrul Direcției de Sănătate Publică Arad și a competenței teritoriale care îi revine în calitatea sa de funcționar public al acestei instituții.

După cum se poate observa prin această critică nu se invocă încălcarea unui text legal pentru a fi incident motivul de recurs prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 C. proc. civ., așa cum a susținut recurenta.

Or, cum în raport de cazul de incompatibilitate reținut prin Raportul de evaluare, respectiv încălcarea art. 94 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003, nu se impune să se analizeze atribuțiile de serviciu pe care le exercită în cadrul Direcției de Sănătate Publică Arad, întrucât recurenta, în calitatea sa de funcționar public în cadrul acesteia, nu putea deține alte funcții și nici nu poate desfășura activități remunerate sau neremunerate în cadrul altor instituții sau autorități publice, indiferent de atribuțiile sale, interdicția fiind una generală.

De aceea, nu prezintă relevanță activitățile prestate de recurentă în calitatea sa de evaluator certificat de Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor din România, pentru că important este, aspect necontestat de către recurentă, că această comisie este o instituție publică, iar recurenta-reclamantă nu putea desfășura altă activitate decât cea legată de funcția publică pe care o deținea în cadrul Direcției de Sănătate Publică a județului Arad.

Așa cum s-a arătat anterior, art. 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003 dă posibilitatea ca funcționarii publici să poată exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, dar care să nu fie în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public.

S-ar fi putut considera relevante atribuțiile exercitate de recurentă în cadrul Direcției de Sănătate Publică Arad dacă susține că activitatea, pentru care s-a constatat starea de incompatibilitate, s-ar fi desfășurat în sectorul privat. Or, în cauză, Contractul de prestări servicii nr. 20/2013 a fost încheiat cu o instituție publică (Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor) și nu una privată.

În raport de această interdicție nu se poate considera că, în speță, Comisia Națională de Acreditare a Spitalelor și-a invocat propria culpă atunci când a sesizat Agenția Națională de Integritate după încheierea contractului de prestări servicii, având în vedere că aspectele de integritate ale funcționarilor publici pot fi invocate oricând.

Ultima critică din motivele de recurs s-a referit la încălcarea dispozițiilor art. 41 alin. (1) din Constituția României referitoare la dreptul la muncă.

Este adevărat că dreptul la muncă este unul fundamental care nu poate fi îngrădit, iar aceasta presupune libertatea de alegere a profesiei, ocupației și libertatea alegerii locului de muncă.

Dar, tot Constituția României prevede, în art. 53 că:

(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 396/2017 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 94 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției și ale art. 25 alin. (2) și (4) din Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de

Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, la pct. 28. a precizat, în legătură cu critica de neconstituționalitate a art. 94 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 161/2003 raportat la art. 53 alin. (2) din Constituție că " că stabilirea cazului de incompatibilitate nu constituie, în realitate, o restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți, ci o garanție de natură să confere o autoritate morală de necontestat persoanelor care au calitatea de funcționari publici, prin asigurarea imparțialității, protejarea interesului social și evitarea conflictului de interese."

De altfel și în expunerea de motive a Legii nr. 161/2003 s-a stabilit că acest act normativ va reglementa regimul incompatibilităților privind demnitățile publice și funcțiile publice pentru a se crea cadrul legal pentru prevenirea și combaterea folosirii abuzive a funcțiilor publice, a obținerii unor venituri în exercitarea acestora, prevederi ce se înscriu pe linia documentelor internaționale în materie și se regăsesc în mare măsură în unele legislații europene.

Toate acestea dovedesc că prin instituirea unui regim al incompatibilităților pentru funcționarii publici nu se aduce atingere dreptului la muncă consacrat de art. 41 alin. (1) din Constituția României.

De aceea, apreciind că soluția instanței de fond este legală, fiind dată cu aplicarea și interpretarea corectă a prevederilor legale, în baza art. 496 C. proc. civ. raportat la art. 20 din Legea nr. 554/2004, va fi respins recursul ca nefondat.

PENTRU ACESTE MOTIVE

ÎN NUMELE LEGII

D E C I D E

Respinge recursul declarat de reclamanta A. împotriva Sentinței civile nr. 284 din 20 octombrie 2014 a Curții de Apel Timișoara, secția contencios administrativ și fiscal, ca nefondat.

Definitivă.

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 26 ianuarie 2018.

Procesat de GGC - CT