

ICCJ – Prestații sociale acordate în temeiul Legii nr. 448/2006

Legislație relevantă:

Legea nr. 488/2006, art. 58 alin. (13)

Constituția României, art. 1 alin. (4)

Potrivit dispozițiilor art. 58 alin. (13) din Legea nr. 488/2006, „cuantumul drepturilor se actualizează anual cu indicele creșterii prețului de consum, prin hotărâre a Guvernului”.

Singurul în măsură să aprecieze oportunitatea, necesitatea și posibilitatea concretă de realizare a indexării prevăzute de aceste dispoziții legale este Guvernul României, doar acesta putând decide asupra măsurii cu luarea în considerare a tuturor aspectelor de ordin bugetar precum și a altor elemente ce țin de impactul crizei economice sau de angajamentele asumate de România față de instituțiile financiare internaționale.

Prin urmare, este greșit a considera că instanța de judecată poate aprecia în locul Guvernului acordarea acestei indexări, o astfel de interpretare conducând implicit la eludarea întregii proceduri prealabile de avizare a proiectului hotărârii de Guvern supusă aprobării și, mai ales, la o depășire a atribuțiilor puterii judecătorești, cu încălcarea principiului separației puterilor în stat consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituția României.

Decizia nr. 551 din 5 februarie 2013

Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal,

reclamanții D.V. și D.C. au chemat în judecată pe pârâții Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Guvernul României și Direcția de Muncă și Protecție Socială a Municipiului București (actuala Agenție pentru Plăți și Inspecție Socială a Municipiului București), solicitând obligarea acestora la adoptarea hotărârii de guvern și a actelor normative subsecvente pentru actualizarea și indexarea cuantumului prestațiilor sociale plătite conform Legii nr. 448/2006.

În fapt, reclamanții au arătat că au gradul de handicap accentuat, în conformitate cu certificatele de încadrare în grad de handicap nr. xx5 din 01.03.2011 și nr. xx2 din 01.03.2011 emise de Comisia de evaluare a persoanelor cu handicap pentru adulți, veniturile lor fiind de 234 lei, fiecare.

Prin mai multe adrese, ultima datată 25.05.2011, au solicitat acordarea indemnizației pentru persoane cu handicap în cuantum actualizat cu indicele creșterii prețurilor de consum.

În răspunsurile primite s-a precizat că prin adresa MMFPS din 05.03.2010 s-a comunicat faptul că „în bugetul de stat pe anul 2010 ... sumele prevăzute în bugetul MMFPS pentru acordarea prestațiilor sociale au fost fundamentate pe baza prestațiilor sociale acordate în anul 2009”.

În drept reclamanții au invocat dispozițiile art. 58 alin. (4) și 13 din Legea nr. 448/2006, conform cărora cuantumul prestațiilor sociale va fi actualizat anual, cu indicele prețurilor de consum:

Pârâțul Guvernul României a formulat întâmpinare, prin care a invocat excepția inadmisibilității acțiunii pentru neîndeplinirea procedurii prealabile și excepția netimbrării acțiunii, pe fond solicitând respingerea acțiunii, ca neîntemeiată.

Pârâțul Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale a

formulat întâmpinare prin care a invocat excepția inadmisibilității acțiunii pentru lipsa procedurii prealabile și excepția lipsei calității procesuale pasive.

De asemenea, pârâta Agenția de Plăți și Inspecție Socială a Municipiului București-APISMB (fosta Direcție de Muncă și Protecție Socială a Municipiului București) a formulat întâmpinare, prin care a invocat excepția lipsei calității procesuale pasive.

Prin sentința civilă nr. 2384 din 3 aprilie 2012, Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a respins excepțiile netimbrării și inadmisibilității ca neîntemeiate.

A admis excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâților Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale și Direcția de Muncă și Protecție Socială a Municipiului București (actuala Agenție de Plăți și Inspecție Socială a Municipiului București).

A respins acțiunea formulată împotriva acestor pârâți în consecință.

A admis în parte acțiunea formulată de reclamantii D.V. și D.C., în contradictoriu cu pârâțul Guvernul României.

A obligat pârâțul Guvernul României la adoptarea hotărârii în aplicarea dispozițiilor art. 58 alin. (13) din Legea nr. 448/2006.

A anulat cererea având ca obiect obligarea la adoptarea „actelor normative subsecvente”.

Pentru a hotărî astfel, instanța de fond a reținut următoarele:

Excepția netimbrării este neîntemeiată, deoarece reclamantii au fost citați pentru termenul din 07.02.2012 cu obligația achitării taxei judiciare de timbru în cuantum de 4 lei și a

timbrului judiciar de 0,3 lei, obligația fiind îndeplinită, iar la data de 05.02.2012, reclamantii au depus la dosar chitanța de plată a taxei judiciare de timbru, precum și timbrul judiciar.

Excepția inadmisibilității nu este întemeiată, deoarece dispozițiile art. 7 din Legea nr. 554/2004 sunt aplicabile în cazul actului administrativ tipic, având ca scop exercitarea dreptului la revocarea acestuia de către autoritatea publică emitentă sau cea ierarhic superioară, nu și în cazul refuzului nejustificat, iar din actele depuse rezultă că ambii reclamanti s-au adresat cu cereri Guvernului României în perioada 2009-2011, cereri remise spre analiză Autorității Naționale pentru Persoanele cu Handicap (ANPH), Direcției Generale pentru Protecția Persoanelor cu Handicap (DGPPH), Direcției de Muncă și Protecție Socială a Municipiului București (DMPS Mun. București) și Direcției Generale de Asistență Socială (DGAS).

În ceea ce privește excepțiile lipsei calității procesuale pasive a Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale și a Agenției de Plăți și Inspecție Socială a Municipiului București (fosta DMPS Mun. București), prima instanță le-a apreciat întemeiate, având în vedere obiectul acțiunii – obligarea la emiterea Hotărârii de Guvern – subiectul de drept pasiv al raportului juridic dedus judecății fiind Guvernul României.

Pe fondul acțiunii, instanța de fond a reținut că, față de dispozițiile art. 58 alin. (13) din Legea nr. 448/2006 invocate de reclamanti, potrivit cărora „Cuantumul drepturilor se *actualizează anual* cu indicele creșterii prețurilor de consum, prin hotărâre a Guvernului”, nu rezultă că legiuitorul a lăsat la aprecierea Guvernului oportunitatea emiterii unei hotărâri pentru actualizarea cuantumului drepturilor.

În acest sens a apreciat prima instanță că legiuitorul a instituit în sarcina Guvernului obligația actualizării anuale

a cuantumului drepturilor, astfel încât acest capăt de cerere este întemeiat.

În ce privește cererea de obligare la emiterea actelor normative subsecvente, instanța a constatat că obiectul nu este individualizat, neîndeplinind condițiile formale reglementate de art. 112 C.pr.civ.

Împotriva acestei sentințe a declarat recurs pârâtul Guvernul României, criticând sentința pentru nelegalitate și netemeinicie, pentru următoarele motive:

Instanța de fond nu a analizat și nu a apreciat corect înscrisurile depuse la dosar și nici situația de fapt și de drept, pronunțând o hotărâre cu depășirea atribuțiilor puterii judecătorești și cu încălcarea principiului separației puterilor în stat consacrat de prevederile art. 1 alin. (4) din Constituția României.

Arată recurentul că din punctul de vedere al principiului de acordare al drepturilor pentru persoane cu handicap, cuantumul aferent acestor drepturi se acordă din bugetul de stat, fără ca persoana să vireze o contribuție specială către acest buget. Așadar, arată recurentul Guvernul României aceste drepturi nu pot fi considerate un bun sau o proprietate a persoanei, ci drepturi de protecție socială, cuantumurile acestora se stabilesc prin acte normative, ținând cont însă de condițiile socio-economice ale țării.

În acest sens se arată de recurent jurisprudența CEDO recunoaște dreptul autorităților de a alege mijloacele cele mai adecvate în atingerea scopului și stabilirii unui echilibru între cheltuielile și veniturile publice, exemplificând cauza Pamfil c. României, cauza Salvetiic c. Italiei, cauza Stec și alții c. Regatului Unit.

În drept, cererea de recurs se întemeiază pe

dispozițiile art. 304 pct. 4 și 9, art. 304¹ C.proc.civ.

Reclamanții au formulat întâmpinare și au solicitat respingerea acesteia ca nefondată, întrucât instanța de fond a obligat în mod corect recurenta să aplice prevederile legii care este în vigoare.

Arată intimații – reclamanți că adresa Ministerului Muncii Familiei și Protecției Sociale nu este de natură a exonera Guvernul României de obligația de a aplica prevederile legale.

Intimata – pârâtă Agenția de Plăți și Inspecție Socială a Municipiului București (fosta APSM București, fosta DMPSM București) a formulat întâmpinare și a solicitat menținerea sentinței civile recurate în ceea ce privește excepția lipsei calității procesual pasive a acesteia, invocând în drept prevederile Legii nr. 448/2006 republicată.

Ministerul Muncii Familiei și Protecției Sociale a formulat întâmpinare la cererea de recurs, solicitând menținerea soluției instanței de fond privind respingerea capătului de cerere privind obligarea instituțiilor publice pârâte la emiterea unor acte normative subsecvente pentru materializarea actualizării învederate.

La dosar s-au depus înscrisuri în conformitate cu prevederile art. 305 C.proc.civ.

Considerentele și soluția instanței de recurs

Analizând cererea de recurs, motivele invocate, normele legale incidente în cauză și în conformitate cu prevederile art. 304¹ C.proc.civ., Înalta Curte a constatat că aceasta este fondată pentru următoarele considerente:

Reclamanții au dedus judecății instanței de contencios administrativ o acțiune privind obligarea

pârâtelor Ministerul Muncii Familiei și Protecției Sociale, Guvernul României și Direcția de Muncă și Protecție Socială a Municipiului București să adopte Hotărârea Guvernului și actele normative subsecvente pentru actualizarea și indexarea cuantumurilor prestațiilor sociale plătite conform Legii nr. 448/2006.

Potrivit art. 58 alin. (13) din Legea nr. 448/2006 „Cuantumul drepturilor se actualizează anual cu indicele creșterii prețului de consum, prin hotărâre a Guvernului”.

Înalta Curte constată că în mod greșit instanța de fond a interpretat aceste dispoziții legale în sensul că legiuitorul nu a lăsat la aprecierea Guvernului oportunitatea emiterii unei hotărâri de Guvern pentru actualizarea cuantumului drepturilor, deoarece norma este în opinia instanței fondului obligatorie.

Din actele dosarului rezultă că MMFPS – DGPPH a înaintat un proiect de hotărâre de guvern privind actualizarea cuantumului drepturilor prevăzute de art. 58 din Legea nr. 448/2006 iar acest proiect se află în prezent în procedura de avizare, urmând ca după obținerea avizelor ministerelor de resort, avizul Consiliului Legislativ să fie supus aprobării Guvernului.

Așa cum a arătat recurentul Guvernul României, acesta este singurul în măsură să aprecieze oportunitatea, necesitatea, posibilitatea concretă de realizare a acestei indexări, având în vedere toate aspectele de ordin bugetar și impactul semnificativ al crizei economice și a angajamentelor asumate de Guvern către instituții financiare internaționale.

Prin urmare, este greșit a considera că poate aprecia instanța de judecată în locul Guvernului României toate aceste aspecte și mai ales nu poate trece, eluda instanța de judecată întreaga procedură prealabilă de avizare a

proiectului de hotărâre de guvern supusă aprobării.

Este vorba de o depășire în cauză a atribuțiilor puterii judecătorești și o încălcare a principiului separației puterilor în stat consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituția României.

Temeiul legal al soluției adoptate de instanța de recurs

Față de cele arătate mai sus, în conformitate cu prevederile art. 312 alin. (1) raportat la art. 4 C.proc.civ., s-a admis recursul, s-a modificat sentința atacată, în sensul că s-a admis excepția inadmisibilității și, în consecință, s-a respins ca inadmisibilă cererea privind obligarea pârâtului Guvernului României la adoptarea hotărârii în aplicarea dispozițiilor art. 58 alin. (13) din Legea nr. 448/2006, de asemenea s-au menținut celelalte dispoziții ale sentinței atacate.