

ICCJ – Excepție de nelegalitate a art. 191 alin. (4) din H. G. nr. 1025/2006. Excepție respinsă ca nefondată

Legislație relevantă:

Legea nr. 554/2004, art. 4

O.U.G. nr. 148/2005

Sunt legale prevederile art. 19¹ alin. (4) din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006, pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului, prevederi care, în vederea instituirii unui tratament unitar pentru situații des întâlnite în practică, în care există o fracțiune de lună până la ziua nașterii copilului, stabilesc faptul că pentru luna în care s-a născut copilul se vor avea în vedere veniturile din luna anterioară celei în care s-a născut copilul.

Soluția legislativă de asimilare a acestei fracții cu cea de-a douăsprezecea lună din termenul de 12 luni stabilit de lege nu este contrară actelor normative cu valoare juridică superioară și nu este de natură să-i prejudicieze pe beneficiarii indemnizației de creștere a copilului, deoarece prin reglementarea în mod unitar a modalității de calcul a indemnizației pentru luna în care s-a născut copilul se elimină dificultățile ivite în determinarea sumei cuvenite în raport cu data nașterii copilului, când aceasta este diferită de data de 1 a lunii respective și când, nu ar fi

avut în vedere venitul integral din acea lună, ci numai fracțiunea corespunzătoare până în ziua în care s-a născut copilul.

Decizia nr. 6585 din 9 octombrie 2013

Prin încheierea dată în dosarul nr. 5.563/111/CA/2011 în ședința publică de la 27 septembrie 2012, Curtea de Apel Oradea – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a dispus, în baza dispozițiilor art. 4 din Legea nr. 554/2004, sesizarea instanței de contencios administrativ pentru soluționarea excepției de nelegalitate invocată de reclamanta PMO cu privire la prevederile art. 19¹ alin. 4 în Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006.

În motivarea excepției, reclamanta a susținut că, prin reglementarea contestată, care prevede că baza de calcul a indemnizației pentru creșterea copilului în luna în care s-a născut copilul este venitul realizat în luna anterioară, se adaugă în mod nelegal la legea specială în materie și anume, la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005, care în art. 1 a recunoscut persoanelor îndreptățite dreptul de a beneficia de o indemnizație lunară reprezentând 75% din media veniturilor realizate în ultimele 12 luni.

Reclamanta a mai arătat că Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 este un act normativ cu valoare juridică inferioară, care nu poate modifica legea pentru aplicarea căreia a fost emis și din acest motiv, prevederea contestată trebuie interpretată ca o normă de protecție a mamei care, realizând venituri mai mici în luna în care naște copilul, are dreptul să beneficieze de același salariu ca acela obținut în luna anterioară.

În interesul pârâtului Guvernul României a formulat cerere de intervenție Ministerul Muncii Familiei și Protecției Sociale, solicitând să fie respinsă ca nefondată excepția de nelegalitate, cu motivarea că,

dispozițiile criticate sunt în concordanță cu prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului, care reglementează modul de calcul a indemnizației pentru creșterea copilului.

Curtea de Apel Oradea – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a pronunțat sentința nr. 8/CA/2013 – P.I. din 25 ianuarie 2013, prin care a respins cererea de intervenție accesorie formulată de Ministerul Muncii Familiei și Protecției Sociale, a admis excepția de nelegalitate invocată de reclamanta PMO și a constatat nelegalitatea dispozițiilor art. 19/1 alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006, modificată și completată prin Hotărârea Guvernului nr. 1682/2008, care prevede că, pentru luna în care s-a născut copilul se ia în calcul venitul realizat în luna anterioară celei în care s-a născut copilul.

Instanța de fond a reținut că această dispoziție contravine prevederilor art. 1 alin. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005, potrivit căroră, pentru copiii născuți, adoptați, încredințați în vederea adopției, luați în plasament, în plasament în regim de urgență sau tutelă până la data de 31 decembrie 2010, persoanele care în ultimul an anterior nașterii copilului ori producerii evenimentelor menționate, au realizat timp de 12 luni venituri profesionale supuse impozitului pe venit potrivit Legii nr. 57/2003 privind Codul fiscal, beneficiază de concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, de până la 3 ani, precum și de o indemnizație lunară reprezentând 85% din media veniturilor realizate în ultimele 12 luni.

Având în vedere că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005 se referă la media veniturilor realizate în ultimele 12 luni, instanța de fond a considerat că norma juridică instituită prin reglementarea contestată este

de natură să o prejudicieze pe reclamantă, în condițiile în care aceasta nu își poate valorifica la calculul indemnizației pentru creșterea copilului veniturile mai mari realizate în luna în care a intervenit nașterea copilului.

În aprecierea judecătorului fondului, actul normativ cu forță juridică superioară se referă la veniturile din ultimele 12 luni, fără a cuprinde nici o precizare similară celei din textul a cărei nelegalitate s-a invocat pe cale de excepție.

Împotriva acestei sentințe, au declarat recurs pârâțul Guvernul României și intervenientul Ministerul Muncii Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, solicitând ca, în temeiul dispozițiilor art. 304 pct. 9 și art. 304/1 Cod procedură civilă, să fie modificată hotărârea atacată, în sensul respingerii excepției de nelegalitate, în principal ca inadmisibilă, iar în subsidiar, ca neîntemeiată și admiterii cererii de intervenție accesorie.

Ca prim motiv de recurs, s-a invocat aplicarea greșită a dispozițiilor art. 4 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, arătându-se că excepția de nelegalitate poate avea ca obiect numai actele administrative cu caracter individual, astfel că este inadmisibilă excepția invocată cu privire la un act administrativ cu caracter normativ, cum este actul dedus judecății în prezenta cauză și pentru care legea instituie o altă procedură de contestare.

Prin cel de-al doilea motiv de recurs, invocat pe fondul pricinii, recurenții au susținut că prima instanță a interpretat greșit dispozițiile art. 19¹ alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului.

Recurenții au criticat concluzia instanței de fond că indemnizația pentru creșterea copilului se raportează la veniturile realizate din ultimele 12 luni și că se ajunge la situația de a se avea în vedere doar veniturile realizate în ultimele 11 luni, în condițiile în care se prevede că pentru ultima lună se vor avea în vedere veniturile din luna anterioară celei în care s-a născut copilul.

În dezvoltarea criticii, s-a arătat că excepția de nelegalitate este nefondată, deoarece sintagma „în ultimele 12 luni anterior datei nașterii copilului” trebuie înțeleasă numai prin interpretare sistematică a actului și prin coroborare cu acestea.

Astfel, recurenții au învederat că, prevederile art. 19/1 alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 instituie un tratament unitar pentru situații des întâlnite în practică, în care există o fracțiune de lună până la ziua nașterii copilului și legiuitorul a ales soluția de a asimila această fracțiune cu cea de-a douăsprezecea lună din termenul de 12 luni stabilit prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005.

Din acest motiv, s-a apreciat că această prevedere a fost introdusă tocmai în vederea asigurării unui tratament echitabil pentru toate persoanele care îndeplinesc condițiile de acordare a indemnizației pentru creșterea copilului, ținându-se cont de faptul că, nașterea unui copil sau o situație de adopție, plasament sau tutelă se poate înregistra oricând pe parcursul unei luni și pentru a nu defavoriza persoanele aflate în aceste situații din punct de vedere al nivelului veniturilor și respectiv, al stabilirii cuantumului indemnizației pentru creșterea copilului.

Ca argument pentru lipsa de temei a excepției de nelegalitate s-a invocat elaborarea actului contestat în baza art. 108 din

Constituția României, republicată, art. III din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2006 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.148/2005 și cu respectarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și a Regulamentului privind procedurile pentru supunerea proiectelor de acte normative spre aprobarea Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 50/2005.

Considerentele Înaltei Curți asupra recursurilor:

1.Aspecte de fapt și de drept relevante

Inadmisibilitatea excepției de nelegalitate a fost invocată neîntemeiat ca prim motiv de recurs, constatându-se că, prin dispozițiile art. 4 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, astfel cum au fost modificate prin Legea nr. 262/2007, nu a fost restrâns domeniul de aplicare a acestui mijloc procedural și deci pe calea incidentă a excepției de nelegalitate poate fi contestată legalitatea actelor administrative cu caracter individual și a celor cu caracter normativ, cum este cazul actului contestat în prezentul litigiu.

Recursurile declarate în cauză vor fi admise pentru motivul comun de modificare formulat în baza art. 304 pct. 9 Cod procedură civilă pentru aplicarea greșită a legii, care a determinat pronunțarea unei soluții contrare legii de admitere a excepției de nelegalitate.

Excepția de nelegalitate invocată de intimata – reclamantă PMO are ca obiect dispozițiile art. 19/1 alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului, care prevăd că, pentru luna în care s-a născut copilul, se ia în calcul venitul realizat în luna anterioară celei în care s-a născut copilul.

Nelegalitatea normei care stabilește baza de calcul pentru

indemnizația de creștere a copilului în luna în care acesta s-a născut a fost invocată în raport cu prevederile art. 1 alin. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005, cu modificările și completările ulterioare și art. 19¹ alin. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006.

Conform dispozițiilor art. 1 alin. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005, cu modificările și completările ulterioare, începând cu data de 1 ianuarie 2009, persoanele care, în ultimul an anterior nașterii copilului, au realizat timp de 12 luni venituri profesionale supuse impozitului pe venit potrivit Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal, beneficiază de concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, de până la 3 ani, precum și de o indemnizație lunară în cuantum de 600 lei sau, opțional, în cuantum de 85% din media veniturilor realizate pe ultimele 12 luni, dar nu mai mult de 4.000 lei.

În aplicarea acestui act normativ, normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 prevăd în art. 19/1 alin. 2 că, baza de calcul a indemnizației pentru creșterea copilului se determină ca sumă totală a veniturilor realizate în ultimele 12 luni anterior datei nașterii copilului și împărțită la 12.

Norma cuprinsă în art. 19¹ alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 reglementează exclusiv baza de calcul pentru indemnizația de creștere a copilului în luna în care acesta s-a născut, fără a modifica modalitatea de calcul stabilită prin prevederile legale susmenționate.

Elaborarea acestei norme s-a impus în scopul asigurării unui tratament unitar al situațiilor concrete, în care există o fracțiune de lună până la ziua nașterii copilului, cu excepția cazului în care acesta se naște pe data de 1 a unei luni.

Soluția legislativă de asimilare a acestei fracții cu

cea de-a douăsprezecea lună din termenul de 12 luni stabilit de lege nu este contrară actelor normative cu valoare juridică superioară și nu este de natură să-i prejudicieze pe beneficiarii indemnizației de creștere a copilului, deoarece prin reglementarea în mod unitar a modalității de calcul a indemnizației pentru luna în care s-a născut copilul se elimină dificultățile ivite în determinarea sumei cuvenite în raport cu data nașterii copilului, când aceasta este diferită de data de 1 a lunii respective și când, nu ar fi avut în vedere venitul integral din acea lună, ci numai fracțiunea corespunzătoare până în ziua în care s-a născut copilul.

În consecință, prevederea cuprinsă în art. 19¹ alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 este conformă legii în baza căreia a fost adoptată cu respectarea limitelor competenței de reglementare a autorității emitente, dat fiind că, nu se adaugă la lege un alt mod de calcul pentru indemnizația de creștere a copilului, stabilindu-se cazul particular al acestei indemnizații pentru luna în care s-a născut copilul tocmai în vederea asigurării unui tratament echitabil pentru toate persoanele care îndeplinesc condițiile de acordare a indemnizației respective, ținându-se cont de faptul că, nașterea unui copil sau o situație de adopție, plasament sau tutelă se poate înregistra oricând pe parcursul unei luni și nu pentru a defavoriza persoanele aflate în asemenea situații din punct de vedere al veniturilor și al stabilirii cuantumului indemnizației.

Legalitatea dispozițiilor art. 19¹ alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 se constată nu numai față de conformitatea acestora cu întregul conținut al reglementării din actul respectiv și cu prevederile actului normativ cu valoare juridică superioară, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005, dar și față de respectarea normelor de tehnică legislativă cuprinse în Legea nr. 24/2000 și în Regulamentul privind procedurile

pentru supunerea proiectelor de acte normative spre adoptare Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 50/2005.

Astfel, se reține că, actul administrativ contestat în cauză a fost adoptat de executiv prin însușirea proiectului inițiat de Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, ca organ de specialitate al administrației publice centrale, cu atribuții și competențe în domeniu și a fost avizat de autoritățile publice interesate în aplicarea acestuia și de Ministerul Justiției, care avizează proiectele de acte normative, inclusiv din punct de vedere al legalității, încheind succesiunea operațiilor din etapa de avizare.

Pentru considerentele care au fost expuse, Înalta Curte va admite recursurile și va modifica hotărârea atacată, în sensul că, va admite cererea de intervenție accesorie formulată în interesul pârâtului Guvernul României de Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, prin transmiterea calității procesuale a autorității care a inițiat proiectul de hotărâre, Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei. Pe cale de consecință, va fi respinsă ca neîntemeiată excepția de nelegalitate a dispozițiilor art. 19/1 alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 invocată de reclamanta PMO.

Soluția instanței de recurs și temeiul juridic al acesteia

În baza dispozițiilor art. 312 alin. 1 Cod procedură civilă și art. 20 din Legea nr. 554/2004, Înalta Curte a admis recursurile și pentru motivul de recurs prevăzut de art. 304 pct. 9 Cod procedură civilă, a modificat sentința instanței de fond, în sensul că, admitterii cererii de intervenție accesorie formulată în interesul pârâtului Guvernul României de Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice și respingerii ca neîntemeiată a excepției de nelegalitate a dispozițiilor art. 19¹ alin. 4 din

Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006.