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

Legislaţie relevantă:

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

Constituţia României, art. 1 alin. (4)

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

Singurul în măsură să aprecieze oportunitatea, necesitatea și posibilitatea concretă de realizare a indexării prevăzute de aceste dispoziţii 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 ţin de impactul crizei economice sau de angajamentele asumate de România faţă de instituţiile financiare internaţionale.

Prin urmare, este greșit a considera că instanţa 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 atribuţiilor puterii judecătorești, cu încălcarea principiului separaţiei puterilor în stat consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituţia României.

Decizia nr. 551 din 5 februarie 2013

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

reclamanţii D.V. și D.C. au chemat în judecată pe pârâţii Ministerul Muncii, Familiei și Protecţiei Sociale, Guvernul României și Direcţia de Muncă și Protecţie Socială a Municipiului București (actuala Agenţie pentru Plăţi și Inspecţie Socială a Municipiului București), solicitând obligarea acestora la adoptarea hotărârii de guvern și a actelor normative subsecvente pentru actualizarea și indexarea cuantumului prestaţiilor sociale plătite conform Legii nr. 448/2006.

În fapt, reclamanţii 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 adulţi, veniturile lor fiind de 234 lei, fiecare.

Prin mai multe adrese, ultima datată 25.05.2011, au solicitat acordarea indemnizaţiei pentru persoane cu handicap în cuantum actualizat cu indicele creșterii preţurilor 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 prestaţiilor sociale au fost fundamentate pe baza prestaţiilor sociale acordate în anul 2009”.

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

Pârâtul Guvernul României a formulat întâmpinare, prin care a invocat excepţia inadmisibilităţii acţiunii pentru neîndeplinirea procedurii prealabile și excepţia netimbrării acţiunii, pe fond solicitând respingerea acţiunii, ca neîntemeiată.

Pârâtul Ministerul Muncii, Familiei și Protecţiei Sociale a

formulat întâmpinare prin care a invocat excepţia inadmisibilităţii acţiunii pentru lipsa procedurii prealabile și excepţia lipsei calităţii procesuale pasive.

De asemenea, pârâta Agenţia de Plăţi și Inspecţie Socială a Municipiului București-APISMB (fosta Direcţie de Muncă și Protecţie Socială a Municipiului București) a formulat întâmpinare, prin care a invocat excepţia lipsei calităţii procesuale pasive.

Prin sentinţa civilă nr. 2384 din 3 aprilie 2012, Curtea de Apel București, Secţia a VIII-a contencios administrativ și fiscal a respins excepţiile netimbrării și inadmisibilităţii ca neîntemeiate.

A admis excepţia lipsei calităţii procesuale pasive a pârâţilor Ministerul Muncii, Familiei și Protecţiei Sociale și Direcţia de Muncă și Protecţie Socială a Municipiului București (actuala Agenţie de Plăţi și Inspecţie Socială a Municipiului București.

A respins acţiunea formulată împotriva acestor pârâţi în consecinţă.

A admis în parte acţiunea formulată de reclamanţii D.V. și D.C., în contradictoriu cu pârâtul Guvernul României.

A obligat pârâtul Guvernul României la adoptarea hotărârii în aplicarea dispoziţiilor 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, instanţa de fond a reţinut următoarele:

Excepţia netimbrării este neîntemeiată, deoarece reclamanţii au fost citaţi pentru termenul din 07.02.2012 cu obligaţia achitării taxei judiciare de timbru în cuantum de 4 lei și a

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

Excepţia inadmisibilităţii nu este întemeiată, deoarece dispoziţiile 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 reclamanţi s-au adresat cu cereri Guvernului României în perioada 2009-2011, cereri remise spre analiză Autorităţii Naţionale pentru Persoanele cu Handicap (ANPH), Direcţiei Generale pentru Protecţia Persoanelor cu Handicap (DGPPH), Direcţiei de Muncă și Protecţie Socială a Municipiului București (DMPS Mun. București) și Direcţiei Generale de Asistenţă Socială (DGAS).

În ceea ce privește excepţiile lipsei calităţi procesuale pasive a Ministerului Muncii, Familiei și Protecţiei Sociale și a Agenţiei de Plăţi și Inspecţie Socială a Municipiului București (fosta DMPS Mun. București), prima instanţă le-a apreciat întemeiate, având în vedere obiectul acţiunii – obligarea la emiterea Hotărârii de Guvern – subiectul de drept pasiv al raportului juridic dedus judecăţii fiind Guvernul României.

Pe fondul acţiunii, instanţa de fond a reţinut că, faţă de dispoziţiile art. 58 alin. (13) din Legea nr. 448/2006 invocate de reclamanţi, potrivit cărora „Cuantumul drepturilor *se actualizează anual* cu indicele creșterii preţurilor 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 instanţă că legiuitorul a instituit în sarcina Guvernului obligaţia actualizării anuale

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

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

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

Instanţa de fond nu a analizat și nu a apreciat corect înscrisurile depuse la dosar și nici situaţia de fapt și de drept, pronunţând o hotărâre cu depășirea atribuţiilor puterii judecătorești și cu încălcarea principiului separaţiei puterilor în stat consacrat de prevederile art. 1 alin. (4) din Constituţia 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 contribuţie 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 protecţie socială, cuantumurile acestora se stabilesc prin acte normative, ţinând cont însă de condiţiile socio-economice ale ţării.

În acest sens se arată de recurent jurisprudenţa CEDO recunoaște dreptul autorităţilor 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 alţii c. Regatului Unit.

În drept, cererea de recurs se întemeiază pe

dispoziţiile art. 304 pct. 4 și 9, art. 304^1 C.proc.civ.

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

Arată intimaţii – reclamanţi că adresa Ministerului Muncii Familiei și Protecţiei Sociale nu este de natură a exonera Guvernul României de obligaţia de a aplica prevederile legale.

Intimata – pârâtă Agenţia de Plăţi și Inspecţie Socială a Municipiului București (fosta APSM București, fosta DMPSM București) a formulat întâmpinare și a solicitat menţinerea sentinţei civile recurate în ceea ce privește excepţia lipsei calităţii procesual pasive a acesteia, invocând în drept prevederile Legii nr. 448/2006 republicată.

Ministerul Muncii Familiei și Protecţiei Sociale a formulat întâmpinare la cererea de recurs, solicitând menţinerea soluţiei instanţei de fond privind respingerea capătului de cerere privind obligarea instituţiilor 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 soluţia instanţei de recurs

Analizând cererea de recurs, motivele invocate, normele legale incidente în cauză și în conformitate cu prevederile art. 304^1 C.proc.civ., Înalta Curte a constatat că aceasta este fondată pentru următoarele considerente:

Reclamanţii au dedus judecăţii instanţei de contencios administrativ o acţiune privind obligarea

pârâtelor Ministerul Muncii Familiei și Protecţiei Sociale, Guvernul României și Direcţia de Muncă și Protecţie Socială a Municipiului București să adopte Hotărârea Guvernului și actele normative subsecvente pentru actualizarea și indexarea cuantumurilor prestaţilor 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 preţului de consum, prin hotărâre a Guvernului”.

Înalta Curte constată că în mod greșit instanţa de fond a interpretat aceste dispoziţii 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 instanţei 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 obţinerea 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 instituţii financiare internaţionale.

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

proiectului de hotărâre de guvern supusă aprobării.

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

Temeiul legal al soluţiei adoptate de instanţa de recurs

Faţă 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 sentinţa atacată, în sensul că s-a admis excepţia inadmisibilităţii și, în consecinţă, s-a respins ca inadmisibilă cererea privind obligarea pârâtului Guvernului României la adoptarea hotărârii în aplicarea dispoziţiilor art. 58 alin. (13) din Legea nr. 448/2006, de asemenea s-au menţinut celelalte dispoziţii ale sentinţei atacate.