ICCJ – Excepţie de nelegalitate a art. 191 alin. (4) din H.G. nr. 1025/2006

Legislaţie relevantă:

Legea nr. 554/2004, art. 4

O.U.G. nr. 148/2005

Sunt legale prevederile art. 19[1] alin. (4) din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006, pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 148/2005 privind susţinerea familiei în vederea creşterii copilului, prevederi care, în vederea instituirii unui tratament unitar pentru situaţii des întâlnite în practică, în care există o fracţiune de lună până la ziua naşterii 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.

Soluţia legislativă de asimilare a acestei fracţii cu cea de-a douăsprezecea lună din termenul de 12 luni stabilit de lege nu este contrară actelor normative cu valoare juridică superioară şi nu este de natură să-i prejudicieze pe beneficiarii indemnizaţiei de creştere a copilului, deoarece prin reglementarea în mod unitar a modalităţii de calcul a indemnizaţiei pentru luna în care s-a născut copilul se elimină dificultăţile ivite în determinarea sumei cuvenite în raport cu data naşterii copilului, când aceasta este diferită de data de 1 a lunii respective şi când, nu ar fi avut în vedere venitul integral din acea lună, ci numai fracţiunea 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 şedinţa publică de la 27 septembrie 2012, Curtea de Apel Oradea – Secţia a II-a civilă, de contencios administrativ şi fiscal a dispus, în baza dispoziţiilor art. 4 din Legea nr. 554/2004, sesizarea instanţei de contencios administrativ pentru soluţionarea excepţiei de nelegalitate invocată de reclamanta PMO cu privire la prevederile art. 19^{1} alin. 4 in Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006.

În motivarea excepţiei, reclamanta a susţinut că, prin reglementarea contestată, care prevede că baza de calcul a indemnizaţiei pentru creşterea 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 şi anume, la Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 148/2005, care în art. 1 a recunoscut persoanelor îndreptăţite dreptul de a beneficia de o indemnizaţie 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 şi din acest motiv, prevederea contestată trebuie interpretată ca o normă de protecţie a mamei care, realizând venituri mai mici în luna în care naşte copilul, are dreptul să beneficieze de acelaşi salariu ca acela obţinut în luna anterioară.

În interesul pârâtului Guvernul României a formulat cerere de intervenţie Ministerul Muncii Familiei şi Protecţiei Sociale, solicitând să fie respinsă ca nefondată excepţia de nelegalitate, cu motivarea că, dispoziţiile criticate sunt în concordanţă cu prevederile Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 148/2005 privind susţinerea familiei în vederea creşterii copilului, care reglementează modul de calcul a indemnizaţiei pentru creşterea copilului.

Curtea de Apel Oradea – Secţia a II-a civilă, de contencios administrativ şi fiscal a pronunţat sentinţa nr. 8/CA/2013 – P.I. din 25 ianuarie 2013, prin care a respins cererea de intervenţie accesorie formulată de Ministerul Muncii Familiei şi Protecţiei Sociale , a admis excepţia de nelegalitate invocată de reclamanta PMO şi a constatat nelegalitatea dispoziţiilor art. 19/1 alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006, modificată şi 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.

Instanţa de fond a reţinut că această dispoziţie contravine prevederilor art. 1 alin. 1 din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 148/2005, potrivit cărora, pentru copiii născuţi, adoptaţi, încredinţaţi în vederea adopţiei, luaţi în plasament, în plasament în regim de urgenţă sau tutelă până la data de 31 decembrie 2010, persoanele care în ultimul an anterior naşterii copilului ori producerii evenimentelor menţionate, au realizat timp de 12 luni venituri profesionale supuse impozitului pe venit potrivit Legii nr. 57/2003 privind Codul fiscal, beneficiază de concediu pentru creşterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, de până la 3 ani, precum şi de o indemnizaţie lunară reprezentând 85% din media veniturilor realizate în ultimele 12 luni.

Având în vedere că Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 148/2005 se referă la media veniturilor realizate în ultimele 12 luni, instanţa de fond a considerat că norma juridică instituită prin reglementarea contestată este de natură să o prejudicieze pe reclamantă, în condiţiile în care aceasta nu îşi poate valorifica la calculul indemnizaţiei pentru creşterea copilului veniturile mai mari realizate în luna în care a intervenit naşterea copilului.

În aprecierea judecătorului fondului, actul normativ cu forţă 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 excepţie.

Împotriva acestei sentinţe, au declarat recurs pârâtul Guvernul României şi intervenientul Ministerul Muncii Familiei, Protecţiei Sociale şi Persoanelor Vârstnice, solicitând ca, în temeiul dispoziţiilor art. 304 pct. 9 şi art. 304/1 Cod procedură civilă, să fie modificată hotărârea atacată, în sensul respingerii excepţiei de nelegalitate, în principal ca inadmisibilă, iar în subsidiar, ca neîntemeiată şi admiterii cererii de intervenţie accesorie.

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

Prin cel de-al doilea motiv de recurs, invocat pe fondul pricinii, recurenţii au susţinut că prima instanţă a interpretat greşit dispoziţiile art. 19^1 alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 148/2005 privind susţinerea familiei în vederea creşterii copilului.

Recurenţii au criticat concluzia instanţei de fond că indemnizaţia pentru creşterea copilului se raportează la veniturile realizate din ultimele 12 luni şi că se ajunge la situaţia de a se avea în vedere doar veniturile realizate în ultimele 11 luni, în condiţiile 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 excepţia de nelegalitate este nefondată, deoarece sintagma „în ultimele 12 luni anterior datei naşterii copilului” trebuie înţeleasă numai prin interpretare sistematică a actului şi prin coroborare cu acestea.

Astfel, recurenţii au învederat că, prevederile art. 19/1 alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 instituie un tratament unitar pentru situaţii des întâlnite în practică, în care există o fracţiune de lună până la ziua naşterii copilului şi legiuitorul a ales soluţia de a asimila această fracţiune cu cea de-a douăsprezecea lună din termenul de 12 luni stabilit prin Ordonanţa de urgenţă 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 condiţiile de acordare a indemnizaţiei pentru creşterea copilului, ţinându-se cont de faptul că, naşterea unui copil sau o situaţie de adopţie, plasament sau tutelă se poate înregistra oricând pe parcursul unei luni şi pentru a nu defavoriza persoanele aflate în aceste situaţii din punct de vedere al nivelului veniturilor şi respectiv, al stabilirii cuantumului indemnizaţiei pentru creşterea copilului.

Ca argument pentru lipsa de temei a excepţiei de nelegalitate s-a invocat elaborarea actului contestat în baza art. 108 din Constituţia României, republicată, art. III din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 44/2006 pentru modificarea şi completarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.148/2005 şi cu respectarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative şi a Regulamentului privind procedurile pentru supunerea

proiectelor de acte normative spre aprobarea Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 50/2005.

Considerentele Înaltei Curţi asupra recursurilor:

1.Aspecte de fapt şi de drept relevante

Inadmisibilitatea excepţiei de nelegalitate a fost invocată neîntemeiat ca prim motiv de recurs, constatându-se că, prin dispoziţiile 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 şi deci pe calea incidentă a excepţiei de nelegalitate poate fi contestată legalitatea actelor administrative cu caracter individual şi 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 greşită a legii, care a determinat pronunţarea unei soluţii contrare legii de admitere a excepţiei de nelegalitate.

Excepţia de nelegalitate invocată de intimata – reclamantă PMO are ca obiect dispoziţiile art. 19/1 alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 148/2005 privind susţinerea familiei în vederea creşterii 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 stabileşte baza de calcul pentru indemnizaţia de creştere a copilului în luna în care acesta s-a născut a fost invocată în raport cu prevederile art. 1 alin. 1 din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 148/2005, cu modificările şi completările ulterioare şi art. 19^1 alin. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006.

Conform dispoziţiilor art. 1 alin. 1 din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 148/2005, cu modificările şi completările ulterioare, începând cu data de 1 ianuarie 2009, persoanele care, în ultimul an anterior naşterii 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 creşterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, de până la 3 ani, precum şi de o indemnizaţie lunară în cuantum de 600 lei sau, opţional, 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 indemnizaţiei pentru creşterea copilului se determină ca sumă totală a veniturilor realizate în ultimele 12 luni anterior datei naşterii copilului şi împărţită la 12.

Norma cuprinsă în art. 19^1 alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 reglementează exclusiv baza de calcul pentru indemnizaţia de creştere a copilului în luna în care acesta s-a născut, fără a modifica modalitatea de calcul stabilită prin prevederile legale susmenţionate.

Elaborarea acestei norme s-a impus în scopul asigurării unui tratament unitar al situaţiilor concrete, în care există o fracţiune de lună până la ziua naşterii copilului, cu excepţia cazului în care acesta se naşte pe data de 1 a unei luni.

Soluţia legislativă de asimilare a acestei fracţii cu cea de-a douăsprezecea lună din termenul de 12 luni stabilit de lege nu este contrară actelor normative cu valoare juridică superioară şi nu este de natură să-i prejudicieze pe beneficiarii indemnizaţiei de creştere a copilului, deoarece prin reglementarea în mod unitar a modalităţii de calcul a indemnizaţiei pentru luna în care s-a născut copilul se

elimină dificultăţile ivite în determinarea sumei cuvenite în raport cu data naşterii copilului, când aceasta este diferită de data de 1 a lunii respective şi când, nu ar fi avut în vedere venitul integral din acea lună, ci numai fracţiunea corespunzătoare până în ziua în care s-a născut copilul.

În consecinţă, prevederea cuprinsă în art. 19^1 alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 este conformă legii în baza căreia a fost adoptată cu respectarea limitelor competenţei de reglementare a autorităţii emitente, dat fiind că, nu se adaugă la lege un alt mod de calcul pentru indemnizaţia de creştere a copilului, stabilindu-se cazul particular al acestei indemnizaţii pentru luna în care s-a născut copilul tocmai în vederea asigurării unui tratament echitabil pentru toate persoanele care îndeplinesc condiţiile de acordare a indemnizaţiei respective, ţinându-se cont de faptul că, naşterea unui copil sau o situaţie de adopţie, plasament sau tutelă se poate înregistra oricând pe parcursul unei luni şi nu pentru a defavoriza persoanele aflate în asemenea situaţii din punct de vedere al veniturilor şi al stabilirii cuantumului indemnizaţiei.

Legalitatea dispoziţiilor art. 19^1 alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 se constată nu numai faţă de conformitatea acestora cu întregul conţinut al reglementării din actul respectiv şi cu prevederile actului normativ cu valoarea juridică superioară, Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 148/2005, dar şi faţă de respectarea normelor de tehnică legislativă cuprinse în Legea nr. 24/2000 şi în Regulamentul privind procedurile pentru supunerea proiectelor de acte normative spre adoptare Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 50/2005.

Astfel, se reţine că, actul administrativ contestat în cauză a fost adoptat de executiv prin însuşirea proiectului iniţiat de Ministerul Muncii, Solidarităţii

Sociale şi Familiei, ca organ de specialitate al administraţiei publice centrale, cu atribuţii şi competenţe în domeniu şi a fost avizat de autorităţile publice interesate în aplicarea acestuia şi de Ministerul Justiţiei, care avizează proiectele de acte normative, inclusiv din punct de vedere al legalităţii, încheind succesiunea operaţiilor din etapa de avizare.

Pentru considerentele care au fost expuse, Înalta Curte va admite recursurile şi va modifica hotărârea atacată, în sensul că, va admite cererea de intervenţie accesorie formulată în interesul pârâtului Guvernul României de Ministerul Muncii, Familiei, Protecţiei Sociale şi Persoanelor Vârstnice, prin transmiterea calităţii procesuale a autorităţii care a iniţiat proiectul de hotărâre, Ministerul Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei. Pe cale de consecinţă, va fi respinsă ca neîntemeiată excepţia de nelegalitate a dispoziţiilor art. 19/1 alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006 invocată de reclamanta PMO.

Soluţia instanţei de recurs şi temeiul juridic al acesteia

În baza dispoziţiilor art. 312 alin. 1 Cod procedură civilă şi art. 20 din Legea nr. 554/2004, Înalta Curte a admis recursurile şi pentru motivul de recurs prevăzut de art. 304 pct. 9 Cod procedură civilă, a modificat sentinţa instanţei de fond, în sensul că, admiterii cererii de intervenţie accesorie formulată în interesul pârâtului Guvernul României de Ministerul Muncii, Familiei, Protecţiei Sociale şi Persoanelor Vârstnice şi respingerii ca neîntemeiată a excepţiei de nelegalitate a dispoziţiilor art. 19^1 alin. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 1025/2006.