

ROMÂNIA
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
SECȚIA A VIII - A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL
ÎN CHEIERE

Ședința publică din data de 30.06.2016

Curtea constituită din:

PREȘEDINTE : (...)

JUDECĂTOR : (...)

JUDECĂTOR : (...)

GREFIER: (...)

Pe rol se află soluționarea recursului declarat de recurenta-reclamantă (...) împotriva sentinței civile nr. (...) din 07.12.2015 pronunțate de (...) în dosarul nr. (...) în contradictoriu intimății-pârâți (...) și (...), având ca obiect

La apelul nominal făcut în ședința publică se prezintă intimata-pârâtă (...), prin consilier juridic, lipsind celelalte părți.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință, care arată că procedura de citare este legal îndeplinită, prin departamentul Registratură la data de 21.06.2016, respectiv 22.06.2016, intimata-pârâtă (...) și recurenta-reclamantă (...) au depus note scrise, după care:

Nemaifiind alte cereri de formulat, excepții de invocat sau alte probe de administrat, acordă cuvântul asupra admisibilității și oportunității sesizării pentru dezlegarea unor chestiuni de drept privind aplicabilitatea prevederilor art. 5 din OUG nr. 103/2013.

Intimata-pârâtă (...), prin consilier juridic, solicită sesizarea ÎCCJ pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

CURTEA,

Deliberând asupra cauzei de față, constată următoarele:

1. Obiectul cererii de chemare în judecată

Prin acțiunea înregistrată inițial pe rolul, reclamanta (...) a solicitat în contradictoriu cu pârâții (...) și (...) obligarea acestora la plata sumei de lei pentru perioada reprezentând

2. Hotărârea instanței de fond

Prin sentința civilă nr. a respins acțiunea formulată de reclamanta (...) împotriva pârâților (...) și (...) ca nefondată.

3. Recursul formulat de reclamanta (...)

Împotriva acestei sentințe a declarat recurs reclamanta (...) solicitând admiterea recursului, casarea sentinței recurate și, rejudecând admiterea cererii astfel cum a fost formulată.

4. Cu privire la sesizarea

Prin încheierea de ședință din data de a pus în discuția părților, din oficiu, oportunitatea sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în vederea stabilirii titularului obligației de a suporta costurile serviciilor sociale prestate către beneficiari aflați în îngrijire în centrele de asistență socială și protecția copilului.

Părțile au fost citate cu mențiunea de a depune note scrise privind admisibilitatea sesizării, precum și practică judiciară privind problema de drept din prezenta cauză, legată de interpretarea dispozițiilor legale.

4.1. Punctul de vedere al recurente-reclamante (...)

Prin notele scrise privind admisibilitatea sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept (și față de problema de drept ridicată de stabilirea titularului obligației de a suporta cheltuielile serviciilor sociale prestate de către beneficiari aflați în centrele de asistență socială și protecția copilului, a arătat că pârâtul (...) are calitate procesuală pasivă, care izvorăște din calitatea sa de ordonator principal de credite pentru (...), având în vedere prevederile art. 33 din H.G. nr. 268/2007 - Normele de Aplicare ale Legii 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, care subliniază

explicit faptul că: „(2) Obligația de decontare a cheltuielilor prevăzute la alin. (1) revine ... sau consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București, în a căru/căror rază teritorială își are domiciliul persoana cu handicap, prin direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului”.

Hotărârile „privind stabilirea costului mediu anual/copil ...” sunt emise cu aprobarea C, în conformitate cu Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală în calitate de autoritate publică locală, (...) gestionează fonduri ale (...), astfel că în prezenta cauză dedusă judecății are calitate procesuală pasivă.

Pentru aceste motive vă solicităm respingerea excepției lipsei calității procesual pasive invocată de (...), și arătăm că titularii obligației de a suporta cheltuielile serviciilor sociale prestate de către beneficiari aflați în centrele de asistență socială și protecția copilului sunt: (...) și (...), în a căror rază teritorială își are domiciliul persoana cu handicap.

Tocmai lipsa unei practici unitare a determinat litigiul de față, deoarece în unele județe instanțele dau câștig de cauză direcțiilor ce solicită recuperarea cheltuielilor făcute cu diferite destinații pentru beneficiarii proveniți de pe raza altor județe, apreciind corect dispozițiile legale privind obligativitatea suportării acestora. Pe de altă parte, sunt instanțe în țară care resping aceste pretenții, iar în patrimoniul direcțiilor care asigură din bugetul propriu aceste servicii rămâne înregistrată o creanță.

Majoritatea debitorilor ce au obligația de a suporta cheltuielile născute din prestațiile sociale acordate copiilor/tinerilor, înțeleg să se prevaleze în apărarea lor de existența sau nu a unor Protocoale, deși acordarea directă a acestor servicii este dovedită și nu poate fi tăgăduită, iar creanța născută din acordarea serviciilor este certă, lichidă și exigibilă. Astfel, solicită o interpretare corectă a cererii privind recuperarea sumelor investite în folosul unor persoane provenite pe raza altor unități administrativ-teritoriale și solicită admiterea cererii.

4.2. Punctul de vedere al (...)

Prin notele scrise privind necesitatea sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept din prezenta cauză (, privind interpretarea dispozițiilor legale în vederea stabilirii titularului obligației de a suporta costurile serviciilor sociale prestate către beneficiarii încadrați în grad de handicap aflați în îngrijire în centrele de asistență socială și protecția copilului, intimata-pârâtă (...) a arătat că, față de prevederile din cele patru acte normative invocate (Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, Hotărârea nr. nr. 1251/2005 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității de învățare, instruire, compensare, recuperare și protecție specială a copiilor/elevilor/tinerilor cu cerințe educative speciale din cadrul sistemului de învățământ special și special integrat, Legea educației naționale nr. 1/2011), intenția legiuitorului a fost clară în ceea ce privește suportarea costurilor serviciilor sociale prestate către beneficiarii-persoane cu handicap - aflați în îngrijire în centrele de asistență socială și protecție socială, respectiv finanțarea învățământului special și special integrat se face din bugetele județelor, respectiv bugetele locale ale sectoarelor municipiului București, unde funcționează unitatea de învățământ special, indiferent de domiciliul copiilor/elevilor/tinerilor cu cerințe educative speciale, motiv pentru care nu se impune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept din prezenta cauză, privind interpretarea dispozițiilor legale în vederea stabilirii titularului obligației de a suporta costurile serviciilor sociale prestate către beneficiarii încadrați în grad de handicap aflați în îngrijire în centrele de asistență socială și protecția copilului.

4.3. Motivele care susțin admisibilitatea sesizării

Potrivit dispozițiilor art. 519 C.pr.civ.:

„Dacă, în cursul judecății, un complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, constatând că o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, este nouă și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va putea solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată”.

Obiectul sesizării îl constituie o chestiune (problemă) de drept, aceea a stabilirii titularului obligației de a suporta costurile serviciilor sociale prestate către beneficiarii încadrați în grad de handicap aflați în îngrijire în centrele de asistență socială și protecția copilului.

Sunt întrunite toate condițiile enumerate în art. 519 C.pr.civ., sesizarea fiind formulată de (...), în legătură cu o judecată aflată în curs de soluționare în ultimă instanță. Lămurirea chestiunii de drept este determinantă în ce privește soluționarea pe fond a cauzei în care a fost ridicată, este nouă și asupra ei Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat, nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

Chestiunea de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei este una veritabilă, caracterul său problematic rezultând din modalitățile diferite de interpretare a dispozițiilor art. 54 din Legea nr. 448/2006, față de care s-a constatat că există divergențe în practica judiciară în corelarea cu celelalte dispoziții legale în vigoare, aceste neclarități împiedicând interpretarea și aplicarea lor în mod unitar.

Prin decizia nr. (...) a admis recursul în interesul legii formulat de (...) și a statuat că, „în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. f) și art. 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, respectiv art. 94 și art. 95 din Codul de procedură civilă, litigiile având ca obiect acțiuni prin care se solicită de către o direcție generală de asistență socială și protecția copilului obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei alte direcții generale de asistență socială și protecția copilului la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție prevăzute de Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sunt de competența instanțelor de contencios administrativ”, fără a se oferi - prin considerentele deciziei - o dezlegare și problemei de drept substanțial.

4.4. Punctul de vedere al completului de judecată

În fapt, cinci copii/tineri cu grad de handicap și care provin din familii care au domiciliile pe raza sectorului 1 București, beneficiază de protecție și îngrijire în centrele de plasament situate pe raza sectorului 2 București și care se ală în subordinea reclamantei (...).

Pentru serviciile de îngrijire prestate pentru aceste persoane, în perioada ianuarie-aprilie 2012 reclamanta a emis facturi fiscale cu o valoare totală de 22.254 lei, sumă a cărei achitare o solicită din partea (...) și a (...), subunitatea administrativ-teritorială de pe raza căreia au fost preluate persoanele.

Potrivit dispozițiilor art. 46 din Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, forma în vigoare în perioada de referință (ianuarie – aprilie 2012):

„(1) Copilul cu handicap are dreptul la îngrijire specială, adaptată nevoilor sale.

(2) Copilul cu handicap are dreptul la educație, recuperare, compensare, reabilitare și integrare, adaptate posibilităților proprii, în vederea dezvoltării personalității sale.

(3) Îngrijirea specială trebuie să asigure dezvoltarea fizică, mentală, spirituală, morală sau socială a copiilor cu handicap. Îngrijirea specială constă în ajutor adecvat situației copilului și părinților săi ori, după caz, situației celor cărora le este încredințat copilul și se acordă gratuit, ori de câte ori acest lucru este posibil, pentru facilitarea accesului efectiv și fără discriminare al copiilor cu handicap la educație, formare profesională, servicii medicale, recuperare, pregătire, în vederea ocupării unui loc de muncă, la activități recreative, precum și la orice alte activități apte să le permită deplina integrare socială și dezvoltare a personalității lor”.

Este incontestabil dreptul persoanelor cu handicap aflate într-un sistem de protecție socială de a beneficia gratuit de masă și cazare. Astfel, conform prevederilor art. 16 alin. 6 și 7 din Legea 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată cu modificări și completări:

„(6) Unitățile de învățământ special sunt formate din: școală specială, cantină și, după caz, internat școlar, în condițiile legii.

(7) Elevii cu handicap beneficiază gratuit de masă și cazare în internatele școlare”.

În conformitate cu art. 51 alin. (2) din Legea educației naționale nr. 1/2011:

„Copiii și tinerii cu cerințe educaționale speciale, școlarizați în unitățile de învățământ special sau de masă, inclusiv cei școlarizați în alt județ decât cel de domiciliu, beneficiază de asistență socială constând în asigurarea alocăției zilnice de hrană, a rechizitelor școlare, a cazarmamentului, a îmbrăcămintei și a încălțămintei în cuantum egal cu cel pentru copiii aflați în sistemul de protecție a copilului, precum și de găzduire gratuită în internate sau centrele de asistare pentru copiii cu

cerințe educaționale speciale din cadrul direcțiilor generale județene/a municipiului București de asistență socială și protecția copilului”.

De asemenea în H.G. nr.1251/2005 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității de învățare, instruire, compensare, recuperare și protecție specială a copiilor/elevilor/tinerilor cu cerințe educative speciale din cadrul sistemului de învățământ special și special integrat, la Anexa 4, prevede drepturile materiale și alocațiile zilnice de hrană pentru copiii/elevii/tinerii din sistemul de învățământ special și special integrat, respectiv:

„a) Copiii/elevii/tinerii cu cerințe educative speciale în învățământul special și special integrat au dreptul la rechizite școlare, precum și la o alocație zilnică de hrană pentru întreaga perioadă a programului școlar.

b) Copiii/elevii/tinerii cu cerințe educative speciale din învățământul special și special integrat, care se află în sistemul de protecție socială, primesc drepturile menționate la lit. a) prin unitatea de învățământ la care sunt înscriși, pe toată durata cursurilor școlare, și prin sistemul de protecție socială, în vacanțe, sâmbăta și duminică”.

Este necontestat, de asemenea, faptul că aceste drepturi (de acces la educație, recuperare și reabilitare) sunt asigurate de unitatea de învățământ la care copilul cu handicap este școlarizat (avansând cheltuielile aferente), problema de drept vizând însă finanțarea finală cheltuielilor, respectiv dacă se realizează din bugetul județului/sectorului în care se află beneficiarul (și unitatea de învățământ) sau din cel de domiciliu.

Potrivit prevederilor art. 17 din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată cu modificări și completări:

„Finanțarea învățământului special și special integrat se face din bugetele județelor, respectiv bugetele locale ale sectoarelor municipiului București, unde funcționează unitatea de învățământ special, indiferent de domiciliul copiilor/elevilor/tinerilor cu cerințe educative speciale”.

Conform art. 6 din H.G. nr. 1251/2005 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității de învățare, instruire, compensare, recuperare și protecție specială a copiilor/elevilor/tinerilor cu cerințe educative speciale din cadrul sistemului de învățământ special și special integrat:

„Finanțarea învățământului special și special integrat se face din bugetele județelor unde funcționează unitatea de învățământ special, indiferent de domiciliul copiilor/elevilor/tinerilor cu cerințe educative speciale, și din bugetele locale ale sectoarelor municipiului București”.

Mai mult, potrivit art. 54 alin. 2 din Legea nr. 448/2006, „finanțarea centrelor publice în care sunt îngrijite persoane cu handicap se face din bugetele proprii ale județelor, respectiv ale sectoarelor municipiului București, pe teritoriul cărora funcționează acestea”.

4.4.1. *Un prim aspect care trebuie dezlegat privește sfera cheltuielilor, sens în care punctul de vedere al instanței este că acestea includ nu numai cheltuielile aferente procesului de învățământ, ci și pe cele ocazionate de întreținerea copiilor cu cerințe educative speciale, care beneficiază de servicii de îngrijire și găzduire.*

Persoanele cu handicap incluse în regim de internat au dreptul de a fi asistate social nu numai cu privire la pregătirea școlară, dar și pe aspectele colaterale privind întreținerea, care sunt de esența regimului de internat, prestarea efectivă a întreținerii și cheltuielile aferente neputând fi disociate.

4.4.2. *Al doilea aspect ce a condus la o interpretare divergentă a dispozițiilor legale privește decontarea cheltuielilor dintre autoritățile administrației publice locale, într-o ipoteză precum cea din prezentul litigiu, în care – din cauza lipsei locurilor în centrele de pe raza unității administrativ-teritoriale de la domiciliu – beneficiarii sunt preluați de un alt centru în sistem rezidențial, pe raza altei unități administrativ-teritoriale.*

Potrivit dispozițiilor art. 54 alin. 4-5 din Legea nr. 448/2006:

„(4) Decontarea cheltuielilor dintre autoritățile administrației publice locale se face în baza costului mediu lunar al cheltuielilor efectuate în luna anterioară de centrul în care persoana cu handicap este îngrijită și protejată.

(5) Modalitatea de decontare va fi stabilită prin normele metodologice de aplicare a prevederilor prezentei legi”.

Totodată, potrivit art. 34 alin. 4 din Normele metodologice aprobate prin H.G. nr.268/2007:

„Costul mediu lunar al cheltuielilor pentru persoanele cu handicap asistate și care au domiciliul în alte județe/sectoare ale municipiului București decât cel pe raza căruia se află centrul rezidențial va fi suportat, pe bază de convenții, din bugetul consiliului județean/local în care persoana cu handicap asistată are domiciliul”.

Potrivit art. 2 alin. 1 lit. c pct. 7 din Regulamentul-cadru de organizare și funcționare ale Direcției generale de asistență socială și protecția copilului, aprobat prin H.G. nr. 1434/2004:

„Direcția generală de asistență socială și protecția copilului colaborează pe bază de protocoale sau convenții cu celelalte direcții generale, precum și cu alte instituții publice din unitatea administrativ-teritorială, în vederea îndeplinirii atribuțiilor ce îi revin, conform legii”.

În același sens, au fost adoptate și dispozițiile art. 12 alin. 3 și 4 din O.G. nr. 68/2003 privind serviciile sociale, conform cărora „serviciile publice de asistență socială, organizate la nivel județean și local, pot încheia convenții de parteneriat între ele, iar contractul cuprinde în mod obligatoriu serviciile oferite, natura și costurile acestora, drepturile și obligațiile părților, perioada și condițiile de furnizare”. Conform alin. 6 al aceluiași articol, „aceste convenții de parteneriat se referă la cadrul de cooperare stabilit în urma negocierilor la nivel județean și local sau între județe, între județe și localități din județe diferite sau între localități din același județ cu scopul organizării și dezvoltării serviciilor sociale acordate de către furnizorii implicați în parteneriat”.

În lipsa unui protocol sau a unei convenții, precum în cauza dedusă judecării, se pune problema dacă refuzul expres sau tacit de a încheia un atare act constituie un impediment pentru decontarea cheltuielilor dintre autoritățile administrației publice locale, respectiv pentru recunoașterea prin intermediul unei acțiuni în contencios administrativ a dreptului de creanță pretins a fi născut din acordarea serviciilor sociale.

În lipsa unei înțelegeri/protocol între serviciile publice de asistență socială, față de ansamblul legislației aplicabile în speță, instanța de trimitere exprimă punctul de vedere că nu există temei legal pentru a se suporta cheltuielile aferente serviciilor sociale prestate către beneficiari, în regim de internat, de către unitatea administrativ-teritorială în care aceștia își au domiciliul.

4.5. Jurisprudență relevantă

4.5.1. Prin decizia civilă nr. (...) au fost anulate - pe calea unei acțiuni directe în contencios administrativ - prevederile (...), actul administrativ cu caracter normativ în temeiul căruia autoritatea locală a calculat și a demarat procedura de realizare a creanței împotriva părților, conform propriilor susțineri din cuprinsul cererii de chemare în judecată.

Prin această decizie a fost tranșată inclusiv chestiunea litigioasă din prezenta speță, respectiv a îndreptățirii sau nu a autorității locale care a oferit găzduire/îngrijire copiilor cu dizabilități proveniți de pe raza altei unități administrative, de a se regresa împotriva acesteia pentru recuperarea acestor cheltuieli.

S-a apreciat că art. 3 din HCL (...) este nelegal, având în vedere, în esență, faptul că în situația copiilor cu dizabilități devin incidente prevederile speciale ale art. 16 și 17 Legii nr. 448/2006, respectiv că finanțarea învățământului special și special integrat se face din bugetele județelor, respectiv bugetele locale ale sectoarelor municipiului București, unde funcționează unitatea de învățământ special, *indiferent de domiciliul copiilor/elevilor/tinerilor cu cerințe educative speciale*.

4.5.2. Prin decizia civilă nr. (...), dispozițiile legale incidente în cauză au fost interpretate în același sens ca în (...), căreia i s-a conferit efectul pozitiv al autorității de lucru judecat.

4.5.3. Prin decizia civilă nr. (...), definitivă, s-a statuat că pentru persoanele care cad sub incidența Legii nr. 448/2006, admise în centre rezidențiale din altă unitate administrativ-teritorială, cheltuielile cu întreținerea sunt în sarcina consiliului județean în a cărui rază teritorială își are domiciliul persoana, prin direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului.

În același sens, a se vedea: (...), definitivă și irevocabilă prin decizia civilă nr. (...) pronunțată de (...); sentința civilă nr. (...) pronunțată de (...) în dosarul nr. (...); sentința civilă nr. (...) pronunțată de (...) în dosarul nr. (...)

În sens contrar, a se vedea: (...)

4.5.4. Prin (...) pronunțată de (...), s-a admis decontarea cheltuielilor între autoritățile administrației publice locale, considerându-se că documentația de includere în centru a unui copil provenit de pe altă rază teritorială decât a sectorului 2 reprezintă mai mult decât un simplu acord, fiind transmisă oficial, cu adresă, chiar de către direcția de unde provine.

În privința sferei cheltuielilor, prevederile art. 17 din Legea nr. 448/2006 au fost interpretate strict legat de finanțarea învățământului special și special integrat, nu și de cheltuielile privind întreținerea unei persoane cu nevoi speciale de îngrijire și găzduire în sistem integrat.

5. Soluția instanței

Constată ca fiind admisibilă sesizarea(...)privind interpretarea prevederilor art. 54 din Legea nr. 448/2006, motiv pentru care dispune înaintarea încheierii către Înalta Curte de Casație și Justiție în vederea pronunțării.

Va dispune suspendarea judecății în temeiul art. 520 alin. 2 C.pr.civ.

**PENTRU ACESTE MOTIVE,
ÎN NUMELE LEGII,
DISPUNE:**

Sesizează Înalta Curte de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea de drept:

Cum se interpretează dispozițiile art. 54 din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, în ceea ce privește sfera cheltuielilor finanțate pentru învățământului special și special integrat, respectiv posibilitatea de decontare a acestora între autoritățile administrației publice locale?

Dispune înaintarea prezentei încheieri Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Dispune suspendarea judecății în temeiul art. 520 alin. 2 C.pr.civ.

Pronunțată în ședința publică din data de 30 iunie 2016.

PREȘEDINTE
(...)

JUDECĂTOR
(...)

JUDECĂTOR
(...)

GREFIER
(...)