



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE NR. 21599 / 4. AUG. 2023

RECOMANDARE

nr. 116 din 4. AUG. 2023 2023

referitoare la interpretarea sintagmei „în condiții de handicap” din art. 58 din Legea nr. 263/2010, realizată prin Instrucțiunea Metodologică nr. 2/16.12.2021 a Comisiei Superioare de Evaluare a Persoanelor Adulte cu Handicap

În petițiile adresate Avocatului Poporului se susține că înainte de intrarea în vigoare a **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 94/2021** pentru modificarea Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, petentul „*avea dreptul de a ieși la pensie de limită de vârstă la împlinirea a minim 55 de ani și 35 de ani cotizare*”. În prezent, în temeiul noilor dispoziții ale **art. 58 din Legea nr. 263/2010**, astfel cum a fost modificat prin **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2021**, Comisia de evaluare a persoanelor adulte cu handicap refuză să recunoască propria expertiză, apreciind că *data apariției handicapului* este *data eliberării primului certificat de handicap*, deși în toate certificatele anterioare ar scrie „*data ivirii handicapului – boală congenitală*”.

În aceste condiții, petentul susține că pentru a beneficia de pensia pentru limită de vârstă reglementată de **art. 58 din Legea nr. 263/2010**, astfel cum a fost modificat prin **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2021**, ar trebui să mai muncească 6 ani și 8 luni. Practic, deși afecțiunea de care ar suferi petentul este congenitală, autoritățile competente consideră că **data dobândirii handicapului ar fi data eliberării primului certificat de handicap**.

Potrivit dispozițiilor **art. 58 din Legea nr. 263/2010**, astfel cum au fost modificate prin **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2021**, „*Persoanele care au realizat un stagiul de cotizare în condiții de handicap beneficiază de reducerea vârstelor standard de pensionare și a stagiilor complete de cotizare prevăzute în anexa nr. 5, după cum urmează:*
a) *cu 15 ani, în situația asiguraților cu handicap grav, dacă au realizat, în condiții de handicap grav, cel puțin o treime din stagiul complet de cotizare;* b) *cu 10 ani, în situația asiguraților cu handicap accentuat, dacă au realizat, în condiții de handicap accentuat, cel puțin două treimi din stagiul complet de cotizare;* c) *cu 10 ani, în situația asiguraților cu handicap mediu, dacă au realizat, în condiții de handicap mediu, stagiul complet de cotizare*”.

Forma anterioară a **art. 58 din Legea nr. 263/2010** stabilea că „*Persoanele care au realizat un stagiu de cotizare în condiții de handicap preexistent calității de asigurat beneficiază de reducerea vârstelor standard de pensionare prevăzute în anexa nr. 5, în funcție de gradul de handicap, după cum urmează: a) cu 15 ani, în situația asiguraților cu handicap grav, dacă au realizat, în condițiile handicapului preexistent calității de asigurat, cel puțin o treime din stagiul complet de cotizare; b) cu 10 ani, în situația asiguraților cu handicap accentuat, dacă au realizat, în condițiile handicapului preexistent calității de asigurat, cel puțin două treimi din stagiul complet de cotizare; c) cu 10 ani, în situația asiguraților cu handicap mediu, dacă au realizat, în condițiile handicapului preexistent calității de asigurat, stagiul complet de cotizare*”.

În urma controlului de constituționalitate realizat de Curtea Constituțională, prin **Decizia nr. 632/2018** s-a stabilit că sintagma „*preexistent calității de asigurat*” cuprinsă în **art. 58 din Legea nr. 263/2010** privind sistemul unitar de pensii publice este neconstituțională.

În motivarea acestei soluții s-a precizat că „*în urma constatării neconstituționalității sintagmei preexistent calității de asigurat, dispozițiile art. 58 din Legea nr. 263/2010 vor fi interpretate în sensul că beneficiază de reducerea vârstelor standard de pensionare, precum și a stagiilor de cotizare și persoanele care au realizat un stagiu de cotizare în condiții de handicap dobândit ulterior dobândirii calității de asigurat, fără a fi însă afectat dreptul persoanelor care au realizat un stagiu de cotizare în condiții de handicap preexistent calității de asigurat. Această din urmă categorie de persoane va continua, prin urmare, să beneficieze de dreptul prevăzut de dispozițiile art. 58 din Legea nr. 263/2010, în aceleași condiții în care s-a bucurat de el înainte ca prezenta decizie să își producă efectele*”.

Ca urmare a acestei decizii, Guvernul a apreciat că este necesară modificarea dispozițiilor **art. 58 din Legea nr. 263/2010**, fiind adoptată, în acest sens, **Ordonanța de urgență nr. 94/2021**. În *Preambulul* acestui act normativ, legiuitorul delegat justifică modificarea prin faptul că „*Decizia Curții Constituționale a României nr. 632/2018 produce efecte atât asupra înscrierilor noi la pensie, cât și asupra drepturilor de pensie aflate în plată, în cazul persoanelor care fac dovada îndeplinirii noilor condiții de acordare a pensiei, și se impune modificarea art. 58 și 76 din Legea nr. 263/2010, cu modificările și completările ulterioare, prin eliminarea expresă a sintagmei declarate neconstituțională, pentru a fi preîntâmpinate efectele negative generate de interpretări neunitare în ceea ce privește stabilirea stagiului de cotizare, în raport cu gradul de handicap, la stabilirea pensiei pentru limită de vârstă cu reducerea vârstei standard de pensionare*”.

Din verificările întreprinse, am constatat că după pronunțarea **Deciziei nr. 632/2018**, **Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Dizabilități** a emis **Instrucțiunea nr. 3 din 13 noiembrie 2019** privind aplicarea prevederilor art. 58 și art. 59 din Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare, iar potrivit **art. 1 alin. (5)** «*Comisia de evaluare a persoanelor adulte cu handicap emite certificat de încadrare în grad de handicap cu respectarea alin. (4), destinat deschiderii drepturilor de pensie pentru limită de vârstă, și procedează după cum urmează: a) la punctul I, bifează cu X căsuța corespunzătoare gradului de handicap; b) la punctul III, completează data dobândirii handicapului, precum și documentul; c) la punctul IV,*

bifează cu X căsuța corespunzătoare termenului permanent de valabilitate; d) marchează cu X căsuța corespunzătoare mențiunii: „Prezentul certificat este eliberat în vederea aplicării prevederilor art. 58 și art. 59 din Legea nr.263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, cu modificările și completările ulterioare”, și taie mențiunea „art. 59”».

Ulterior adoptării **Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 94/2021, Comisia Superioară de Evaluare a Persoanelor Adulte cu Handicap** a emis **Instrucțiunea Metodologică nr. 2/16.12.2021**, în care se precizează că «Referitor la obligația pe care o are Comisia de Evaluare a Persoanelor Adulte cu Handicap în raport cu prevederile menționate la art. 87 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 448/2006 coroborate cu cele menționate în Legea nr. 263/2010, acestea sunt următoarele: emiterea unui certificat de încadrare în grad de handicap în condițiile legii, destinat deschiderii drepturilor de pensie, certificat care va conține obligatoriu următoarele elemente: a) **data dobândirii handicapului**; b) gradul de handicap; c) mențiunea că persoana este nerevizibilă, prin valabilitatea permanentă a certificatului; d) mențiunea că certificatul a fost emis pentru aplicarea art. 58 sau 59 din lege”. În același document, se arată că sintagma „în condiții de handicap” din art. 58 din Legea nr. 263/2010 „în contextul Legii nr. 448/2006 se referă doar la perioada în care persoana are certificat de încadrare în grad de handicap, documentul care trebuie menționat la rubrica data ivirii/dobândirii handicapului (punctul III din certificatul de încadrare în grad de handicap), este primul certificat de încadrare a persoanei”.

Mai mult, «Cu privire la verificarea îndeplinirii condițiilor menționate la art. 58 din Legea nr. 263/2010, modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2021, precizăm că acest demers este, potrivit prevederilor Legii nr. 263/2010, de competența Casei de pensii teritoriale sau a sectorului municipiului București, în funcție de domiciliul solicitantului».

Deoarece, în opinia noastră, problema relevată din parcurgerea celor enunțate mai sus este legată de **data dobândirii handicapului, Avocatul Poporului a formulat o adresă către Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Persoanelor cu Dizabilități (ANPDPD)**, organ de specialitate al administrației publice centrale, din subordinea Ministerului Muncii și Solidarității Sociale pentru a-i expune situația creată în vederea transmiterii unui punct de vedere.

Prin răspunsul nr. 9435/ANPDPD/CS/26.05.2023, înregistrat la instituția Avocatul Poporului cu **nr. 15276 din 31 mai 2023**, autoritatea sesizată confirmă susținerile petentului și afirmă că „sintagma **în condiții de handicap** face referire la perioada în care afecțiunea persoanei a fost certificată ca handicap (persoana în care persoana a fost încadrată în grad de handicap, de la prima încadrare în grad de handicap până în prezent)”. De asemenea, se mai arată că pentru a constata/verifica îndeplinirea condițiilor menționate la art. 58 din Legea nr. 263/2010, cu modificările și completările ulterioare, respectiv **realizarea unui stagiu de cotizare în condiții de handicap**, funcționarul Casei de pensii nu o poate face altfel decât prin solicitarea certificatelor de încadrare în grad de handicap, neexistând alternativă la această situație.

Cu privire la **răspunsul ANPPD** și la **Instrucțiunea Metodologică nr. 2/16.12.2021** subliniem că, instanța de contencios constituțional, prin **Decizia nr. 632/2018** a urmărit ca beneficiul pensiei pentru limită de vârstă să fie extins și persoanelor care au dobândit handicapul ulterior calității de asigurat, și **nu afectarea drepturilor persoanelor care au realizat deja stagii de cotizare în condițiile handicapului preexistent calității de asigurat, fără a condiționa data dobândirii handicapului de obținerea certificatului de handicap.**

Este adevărat că fiecare autoritate sau comisie implicată în acordarea drepturilor stabilite prin **art. 58 din Legea nr. 263/2010**, cu modificările și completările ulterioare, își are propriile atribuții, specifice, context în care casele de pensii verifică îndeplinirea condițiilor stabilite de norma legală precitată, care se referă la îndeplinirea cumulativă a condiției **privind data ivirii handicapului**, precum și perioada în care persoana a realizat un stagiu de cotizare *în condiții de handicap*. Însă, la baza acestor verificări realizate de casele de pensii stă certificatul de încadrare în grad de handicap emis de Comisia de Evaluare a Persoanelor Adulte cu Handicap, având ca temei **Instrucțiunea Metodologică nr. 2/16.12.2021**, potrivit căreia *data dobândirii handicapului este data primului certificat*.

Legiuitorul a reglementat în sarcina comisiei atributul stabilirii datei ivirii handicapului, care trebuie înscrisă în certificatul de încadrare în grad de handicap, necesar acordării dreptului la pensie, având în vedere obligația acesteia ca în urma analizei unei documentații depuse de persoana cu handicap, să lămurească data la care handicapul a fost căpătat de către solicitant.

Trebuie menționate în context și dispozițiile **art. 43 din Normele de aplicare a prevederilor Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice**, prin Hotărârea de Guvern nr. 257/2011, potrivit căreia „(1) *Reducerea prevăzută la art. 58 din lege se aplică persoanelor cu handicap care, la data solicitării pensiei, fac dovada acestui statut cu certificatul de încadrare în grad de handicap, emis în condițiile legii;* (2) *În vederea aplicării art. 58 din lege, certificatul de încadrare în grad de handicap va conține obligatoriu: a) data dobândirii handicapului; b) gradul de handicap; c) mențiunea că persoana este nerevizibilă; d) mențiunea că certificatul a fost emis pentru aplicarea art. 58 din lege.* (3) *Reducerea prevăzută la alin. (1) se face numai în condițiile handicapului preexistent calității de asigurat.* (4) *Schimbarea ulterioară înscrierii la pensie a gradului de handicap nu afectează drepturile de pensie acordate, cu excepția cazului în care certificatul de încadrare în grad de handicap a fost anulat, în condițiile legii”.*

În contextul astfel configurat, este evident că sintagma „*în condiții de handicap*” din **art. 58 din Legea nr. 263/2010**, prin raportare la dispozițiile **art. 43 din Normele de aplicare a prevederilor Legii nr. 263/2010** și la **considerentele Deciziei nr. 632/2018** **nu stabilește că data dobândirii handicapului este data eliberării certificatului de încadrare în grad de handicap.**

Casele de pensii apreciază că data dobândirii handicapului este cea înscrisă de Comisia de Evaluare a Persoanelor Adulte cu Handicap în certificatul de încadrare în grad de handicap, iar, în prezent, la stabilirea acestei date nu se ține cont de voința legiuitorului și nici de considerentele Deciziei nr. 632/2018 a Curții Constituționale, ci s-a procedat la o interpretare restrictivă a legii.

În aceste condiții, este absurd a se reține că data ivirii handicapului ar fi data emiterii primului certificat de încadrare în grad de handicap, întrucât dacă legiuitorul ar fi avut această intenție ar fi operat cu o astfel de noțiune, și nicidecum cu noțiunea „**data dobândirii handicapului**”.

Pentru aplicarea normelor legale în materia acordării dreptului la pensie, data de debut a unui handicap nu se identifică cu data emiterii primului certificat de handicap, mai ales că dispozițiile **art. 58 și art. 59 din Legea nr. 263/2010**, cu modificările și completările ulterioare, se referă explicit la existența unor „*condiții de handicap*” și la *starea de nevăzător* pentru a fi aplicabile, și nicidecum la existența unui certificat de încadrare în grad de handicap.

În interpretarea impusă de Comisia Superioară de Evaluare a Persoanelor Adulte cu Handicap rezultă că o persoană dobândește handicapul chiar în fața comisiei de examinare, din moment ce data dobândirii handicapului este data certificatului de încadrare în grad de handicap.

Astfel că, prin intermediul unor instrucțiuni – act juridic infralegal – nu se poate adăuga la lege și nici nu se poate schimba sensul unui norme legale.

Acest aspect rezultă în mod indubitabil din prevederile **art. 3 și art. 77 din Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, potrivit cărora „*Normele de tehnică legislativă se aplică, în mod corespunzător, și la elaborarea și adoptarea proiectelor de ordine, instrucțiuni și de alte acte normative emise de conducătorii organelor administrației publice centrale de specialitate, precum și la elaborarea și adoptarea actelor cu caracter normativ emise de autoritățile administrației publice locale*”, și respectiv „*Ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului*”.

Ca atare, instrucțiunile trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise, în speță art. 58 din Legea nr. 263/2010, cu modificările și completările ulterioare, neputând conține soluții care să contravină prevederilor acestora.

Or, **Instrucțiunea Metodologică nr. 2/16.12.2021**, potrivit căreia *sintagma în condiții de handicap face referire la perioada în care afecțiunea persoanei a fost certificată ca handicap*, afectează în substanța sa dreptul beneficiarilor art. 58 din Legea nr. 263/2010, cu modificările și completările ulterioare.

Este adevărat că un act normativ nu poate fi exhaustiv în descrierea unei anumite sintagme, ci este necesar ca redactarea textului de lege să poată conduce la înțelegerea clară a conținutului normei juridice de către destinatarul acesteia, dar și a conduitei interzise. În general, înțelesul normelor juridice, în lipsa unor definiții din partea legiuitorului, poate fi dedus pe cale de interpretare a legii, sensul său fiind determinat prin raportare la înțelesul comun al cuvintelor ce compun normele legale.

Însă, **Comisia Superioară de Evaluare a Persoanelor Adulte cu Handicap**, prin interpretarea sintagmei „*în condiții de handicap*” din **art. 58 din Legea nr. 263/2010**, pierde din vedere faptul că dispozițiile **art. 58 din Legea nr. 263/2010**, cu modificările și completările ulterioare, constituie expresia unei protecții speciale și nu au semnificația

acordării unui privilegiu acestei categorii de titulari ai drepturilor fundamentale, asemenea oricăror altor beneficii pe care legiuitorul înțelege să le acorde persoanelor cu handicap.

Această concluzie se desprinde din coroborarea dispozițiilor **art. 50 din Constituție**, potrivit cărora *„Persoanele cu handicap se bucură de protecție specială. Statul asigură realizarea unei politici naționale de egalitate a șanselor; de prevenire și de tratament ale handicapului în vederea participării efective a persoanelor cu handicap în viața comunității, respectând drepturile și îndatoririle ce revin părinților și tutorilor”*, și a **art. 2 alin. (1) din Legea nr. 448/2006**, care stabilesc că *„Persoanele cu handicap sunt acele persoane cărora mediul social, neadaptat deficiențelor lor fizice, senzoriale, psihice, mentale și/sau asociate, le împiedică total sau le limitează accesul cu șanse egale la viața societății, necesitând măsuri de protecție în sprijinul integrării și incluziunii sociale”*.

În aceste condiții, decuplarea sintagmei *„în condiții de handicap”* de data ivirii handicapului și **condiționarea acestei date, a dobândirii handicapului, de obținerea certificatului de încadrare în grad de handicap, conduce la nesocotirea dispozițiilor care protejează drepturile persoanelor cu handicap, dar și a art. 147 din Constituție.**

În legătură cu aceste norme constituționale, precizăm faptul că în privința efectelor deciziilor sale, Curtea Constituțională a statuat că *„atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor sale sunt general obligatorii, potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept”*.

„Considerentele din cuprinsul unei decizii sprijină dispozitivul acesteia, iar autoritatea de lucru judecat și caracterul obligatoriu al soluției se răsfrâng asupra tuturor considerentelor deciziei. Prin sintagma „considerente pe care dispozitivul deciziei Curții se sprijină” se înțelege ansamblul unitar de argumente, care, prezentate într-o succesiune logică, realizează raționamentul juridic pe care se întemeiază soluția pronunțată de Curte. Această structură este una unitară, coerentă, întregul ansamblu argumentativ constituind fundamentul concluziei finale, astfel încât nu poate fi acceptată teza potrivit căreia în conținutul unei decizii a Curții ar putea exista considerente independente de raționamentul juridic care converge la soluția pronunțată și implicit care nu ar împrumuta caracterul obligatoriu al dispozitivului actului jurisdicțional (a se vedea Decizia nr. 392 din 6 iunie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 30 iunie 2017, paragraful 52)».

„Întrucât toate considerentele din cuprinsul unei decizii sprijină dispozitivul acesteia, autoritatea de lucru judecat și caracterul obligatoriu al soluției se răsfrâng asupra tuturor considerentelor deciziei”.

În contextul astfel configurat, așa cum a statuat Curtea Constituțională și în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 1415/2009), **atât Parlamentul, cât și Guvernul, respectiv autoritățile și instituțiile publice urmează să respecte întru totul atât considerentele, cât și dispozitivele acestora, mai exact, toate autoritățile publice sunt obligate să respecte deciziile și hotărârile Curții Constituționale** (a se vedea Decizia nr. 418/2022, Decizia nr. 415/2010 și Decizia nr. 1415/2009).

În consecință, în temeiul prevederilor art. 59 din Constituția României și ale art. 24 din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Pentru realizarea scopului constituțional și legal al Avocatului Poporului, respectiv apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice, emit prezenta:

RECOMANDARE

1. Președintele Comisiei Superioare de Evaluare a Persoanelor Adulte cu Handicap, în exercitarea atribuțiilor legale în vigoare, va dispune măsurile legale în vederea modificării dispozițiilor cuprinse în instrucțiunile emise de această autoritate, prin care s-a stabilit că sintagma „în condiții de handicap” din art. 58 din Legea nr. 263/2010, „în contextul Legii nr. 448/2006 se referă doar la perioada în care persoana are certificat de încadrare în grad de handicap, documentul care trebuie menționat la rubrica data ivirii/dobândirii handicapului (punctul III din certificatul de încadrare în grad de handicap), este primul certificat de încadrare a persoanei”, în sensul că la punctul III din certificatul de încadrare în grad de handicap să fie înscrisă data dobândirii handicapului, în sensul ca dată a apariției afecțiunii medicale.

2. Președintele Comisiei Superioare de Evaluare a Persoanelor Adulte cu Handicap va informa instituția Avocatul Poporului, în termen de 30 de zile, cu privire la însușirea Recomandării și la măsurile legale dispuse/adoptate.


Renate Weber

Avocatul Poporului

