



CONSILIUL LEGISLATIV

AVIZ

referitor la proiectul de ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate

Analizând proiectul de **ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr. 89 din 13.03.2023 și înregistrat la Consiliul Legislativ cu nr. D264/13.03.2023,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, cu completările ulterioare, și al art. 33 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ, cu modificările ulterioare,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri:

1. Prezentul proiect are ca obiect modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 399/2006, cu modificările și completările ulterioare, urmărindu-se ca „toate persoanele fizice, care nu realizează venituri din salarii”, să se poată „asigura opțional în sistem pe bază de contract pentru a beneficia de concedii și indemnizații, numai în limita sumei cuprinsă în declarația fiscală depusă în vederea plății contribuției de asigurări sociale de sănătate” care să nu poată „depăși

valoarea de 3 ori a salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată, stabilit potrivit legii”¹.

Măsurile sunt propuse în contextul în care „casele de asigurări de sănătate se confruntă cu o creștere importantă a numărului de persoane care solicită încheierea unui contract de asigurare pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate, ponderea majoritară a solicitărilor fiind pentru componenta sarcină și lăuzie, valoarea asigurată fiind în majoritatea cazurilor situată la plafonul maxim, chiar dacă persoanele se asigură pentru asigurări sociale de sănătate la nivelul unui salariu minim brut pe țară”².

Totodată, sunt preconizate soluții normative tranzitorii privind modificarea unor contracte „de asigurare pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale, atât pentru concordanța dintre venitul înscris în contractul de asigurare și cel din declarația fiscală pentru contribuția de asigurări sociale de sănătate, cât și pentru stabilirea noului nivel maxim de asigurare pentru persoanele care se asigură pentru concedii și indemnizații de maternitate”³.

2. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

3. La **preambul**, la al **șaselea paragraf**, pentru o redactare în acord cu stilul normativ, propunem **revederea sintagmelor** „să protejeze asigurații de eventuale sincope privind plata din Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate” și „responsabilizarea asiguraților beneficiari de concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate”, urmând a fi folosită o terminologie juridică adecvată contextului.

În ceea ce privește argumentele exprimate în cel de **al patrulea și al optulea paragraf** referitoare la necesitatea asigurării egalității de tratament între beneficiarii de concedii și indemnizații de asigurări sociale, în special de maternitate, recomandăm revederea și completarea acestora în acord cu jurisprudența Curții Constituționale în materie, având în vedere că situațiile în care se află persoanele prevăzute la art. 1 alin. (1) și (2) nu sunt analoage⁴.

¹ Potrivit Notei de fundamentare.

² Paragraful al treilea din preambul.

³ Potrivit Notei de fundamentare.

⁴ A se vedea par. 38 și 40 din Decizia nr.460/2017: „38. (...)prin Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994, a statuat că „principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea el nu exclude ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice.” De

4. Referitor la soluțiile legislative propuse prin prezentul proiect, în ceea ce privește textele prin care se preconizează stabilirea pentru persoanele fizice, altele decât cele prevăzute la art.1 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005, a unor noi condiții de asigurare în sistemul de asigurări sociale de sănătate, pentru a beneficia de concedii medicale și indemnizații pentru maternitate, condiții referitoare la venitul asigurat și la baza de calcul a indemnizației pentru maternitate, aplicabile inclusiv unor contracte de asigurare aflate în derulare la momentul intrării în vigoare a soluțiilor propuse prin prezentul proiect, recomandăm revederea și reformularea acestora, astfel încât să nu fie susceptibile să aducă atingere principiilor neretroactivității⁵ și al speranței legitime și nici să nu afecteze substanța dreptului fundamental la asigurarea unui nivel de trai prin acordarea unui concediu de maternitate plătit⁶.

Menționăm că și în Nota de fundamentare se precizează că măsurile prin care se intervine „asupra drepturilor persoanelor asigurate (...) trebuie să aibă în vedere dispozițiile art. 47 alin. (2) și art. 115 alin. (6) din Constituție, având în vedere dreptul cetățenilor la alte forme de asigurări sociale publice, aspecte ce pot fi dezbătute și legiferate de către Parlamentul României”.

asemenea, prin Decizia nr. 86 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 31 martie 2003, Curtea a arătat că „situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional. Această soluție este în concordanță și cu jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia orice diferență de tratament, făcută de stat între indivizi aflați în situații analoge, trebuie să își găsească o justificare obiectivă și rezonabilă.”, „40. Din contră, alte prevederi din același act normativ instituie un tratament diferit pentru persoanele aflate în ipoteza art. 1 alin. (1) lit. A și B în raport cu ceilalți asigurați. Astfel, dispozițiile art. 6 prevăd reguli diferite după cum plata contribuției de concedii și asigurări se face de angajatori pentru asigurații prevăzuți la art. 1 alin. (1) lit. A și B, instituția care administrează bugetul asigurărilor pentru șomaj pentru asigurații prevăzuți la art. 1 alin. (1) lit. C, ori persoanele prevăzute la art. 1 alin. (2). Aceste diferențe de tratament sunt justificate și chiar impuse de împrejurări obiective, precum faptul că în cazul persoanelor prevăzute la art. 1 alin. (2) nu se poate vorbi despre existența unui angajator, astfel încât obligația de a se asigura și de a plăti contribuția pentru concedii și indemnizații revine asiguratului. De asemenea, pentru rațiuni asemănătoare, baza de calcul lunară a contribuției pentru concedii și indemnizații va fi calculată diferit după cum este plătită de angajator ori de asigurat”.

⁵ A se vedea art.6 alin.(2) și (5) din Codul civil, potrivit cărora: „ Actele și faptele juridice încheiate ori, după caz, săvârșite sau produse înainte de intrarea în vigoare a legii noi nu pot genera alte efecte juridice decât cele prevăzute de legea în vigoare la data încheierii sau, după caz, a săvârșirii ori producerii lor”, respectiv „Dispozițiile legii noi se aplică tuturor actelor și faptelor încheiate sau, după caz, produse ori săvârșite după intrarea sa în vigoare, precum și situațiilor juridice născute după intrarea sa în vigoare”. Textele citate dau expresie art. 15 alin.(2) din Legea fundamentală și constituie dreptul comun în pentru toate domeniile la care se referă litera sau spiritul dispozițiilor Codului civil.

⁶ Potrivit art. 115 alin. (6) din Constituție, ordonanțele de urgență nu pot afecta drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Legea fundamentală, iar dacă în urma reanalizării propuse se concluzionează că măsurile propuse au consecințe negative asupra dreptului fundamental la asigurarea unui nivel de trai, acestea ar putea adoptate numai cu respectarea condițiilor limitative instituite prin art. 53 din Constituție.

5. La art. I pct.3 referitor la textul preconizat pentru **art. 5 alin. (1¹)**, pentru asigurarea predictibilității normei, este necesar a se clarifica în ce situații va fi luat în calcul venitul lunar și ce situații se va utiliza media lunară a venitului înscris în declarația fiscală depusă în vederea plății contribuției de asigurări sociale de sănătate, altfel soluția legislativă propusă fiind incompletă și aducând atingere principiului legalității.

În plus, pentru respectarea exigenței de tehnică legislativă referitoare la unitatea terminologică, propunem a se revedea și sintagma „media lunară a venitului înscris”, dat fiind că în cuprinsul actului de bază se utilizează sintagma „media veniturilor lunare”. O variantă ar putea fi înlocuirea în acest text și toate situațiile similare cu sintagma „media veniturilor lunare înscrise”.

Totodată, pentru o corectă exprimare, sintagma „nu poate depăși valoarea de 3 ori a acesteia” prin sintagma „valoarea a de 3 ori a acestuia”.

6. La art. II alin. (1), întrucât vizează modificarea prin acte adiționale a clauzelor contractelor de asigurări ce au fost încheiate anterior intrării în vigoare a soluțiilor preconizate prin prezentul proiect, este necesară revederea textului astfel încât să nu se aducă atingere principiului neretroactivității, al speranței legitime⁷ și al consensualismului.

Observația este valabilă și pentru **alin. (2) - (4)**, situațiile vizate fiind născute sub imperiul altor reglementări legale.

Totodată, la **alin. (2)**, semnalăm că, prin prevederea sancțiunii legale a încetării contractelor de asigurare, de fapt, se instituie o cauză de nulitate a contractului, fără a exista o dispoziție referitoare la restituirea prestațiilor deja efectuate, chiar și prin trimitere la art. 1254 din Codul civil.

Semnalăm și că la art. 8.8 din modelul contractului de asigurare pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate, prevăzut în anexa nr. 2 la Ordinul nr. 15/2018/1.311/2017 al ministrului sănătății și al președintelui Casei Naționale de Asigurări de

⁷ În acest context, amintim că, examinând neconstituționalitatea unor prevederi din același act normativ, la par.48 și 49 din Decizia nr.460/2017, Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile legale în vigoare „au dat naștere unei speranțe legitime că, odată îndeplinite condițiile referitoare la realizarea stagiului de cotizare legal, asiguratul va dobândi drepturile stabilite prin acest act normativ. Instanțele de judecată (...) au subliniat faptul că (...) ansamblul reglementării cuprinse în acest act normativ conduce și îndreptățește așteptarea asiguratului că va dobândi o indemnizație calculată în raport cu toate veniturile pentru care a contribuit” și că „un asigurat (...) avea temeiuri legale suficiente pentru a susține concluzia că va beneficia de o indemnizație calculată în raport cu toate veniturile pentru care a plătit contribuția de concedii și indemnizații, astfel că se poate vorbi de existența unei speranțe legitime de a dobândi un astfel de drept”.

Sănătate, se stabilește în mod greșit, prin încălcarea principiului consensualismului, că „Modificarea oricăror prevederi ale prezentului contract se poate face numai cu acordul scris al ambelor părți, prin act adițional. Când una dintre părți nu este de acord cu modificarea solicitată de cealaltă parte, contractul se consideră încetat”.

La **alin. (4)**, în plus, întrucât situațiilor născute sub imperiul legii vechi (prevederile în vigoare ale actului de bază) nu li se aplică prevederile noii reglementări, semnalăm că exprimarea soluției normative ca derogare de la prevederile art. 10 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 399/2006, cu modificările și completările ulterioare, astfel cum acestea au fost modificate prin prezenta ordonanță de urgență” este greșită din punctul de vedere al tehnicii legislative.

Pe de altă parte, fiind vorba despre indemnizații de maternitate, deci despre dreptul prevăzut la art. 47 alin. (2) din Legea fundamentală, soluția trebuie revăzută și din perspectiva asigurării concordanței cu prevederile art. 115 alin. (6), astfel încât modificarea bazei de calcul a indemnizației aferente contractelor de asigurare aflate în derulare să nu constituie o afectare a exercițiului dreptului fundamental menționat.

7. La **art. IV**, este necesară revederea sau chiar eliminarea textului propus, deoarece republicarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 158/2005 nu se poate face decât după aprobarea prin lege, nu doar a ordonanței de urgență care face obiectul prezentului proiect, ci a tuturor ordonanțelor/ordonanțelor de urgență ale Guvernului care au intervenit asupra actului de bază, deoarece art. 70 alin. (4) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare prevede că: *„Republicarea actelor normative modificate sau completate prin ordonanțe ale Guvernului se face după aprobarea acestora din urmă prin lege, pentru a nu se crea eventuale discrepanțe cu actul de aprobare, în cazul în care acesta aduce alte modificări ordonanței supuse aprobării”*.

PREȘEDINTE

Florin IORDACHE

București
Nr. 242/14.03.2023