

ROMÂNIA  
CURTEA DE APEL CONSTANȚA  
SECȚIA I CIVILĂ  
ÎN CHEIERE

Ședința publică din 16 februarie 2016  
Complet specializat pentru cauze privind  
conflictele de muncă și asigurări sociale  
PREȘEDINTE - R.A.  
JUDECĂTOR - M.B.  
GREFIER - M.D.

Pe rol soluționarea apelurilor civile declarate de apelantul reclamant (...), cu sediul în (...) și de apelanta pârâtă (...), cu domiciliul în (...) și cu domiciliul procesual ales în (...), împotriva sentinței civile nr. 2232 din 21 septembrie 2015 pronunțată de Tribunalul Constanța în dosarul nr. 4024/118/2015, având ca obiect acțiune în răspundere patrimonială.

La apelul nominal făcut în ședință publică se prezintă pentru apelantul reclamant (...), consilier juridic (...), în baza delegației de reprezentare nr. 652 din 18 ianuarie 2016 depusă la dosar și pentru apelanta pârâtă (...), avocat (...), în baza împuternicirii avocațiale nr. 71 din 15 ianuarie 2016 depusă la dosar.

Procedura este legal îndeplinită, cu respectarea dispozițiilor art. 155 și următoarele Cod procedură civilă.

Apelurile sunt declarate și motivate în termenul legal prevăzut de lege și scutite de plata taxei judiciare de timbru și a timbrului judiciar.

S-a făcut referatul oral asupra cauzei de către grefierul de ședință, după care:

Instanța pune în discuția contradictorie a părților, prin reprezentanți, necesitatea sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept referitoare la interpretarea art. 1, art. 21 și art. 26 lit. h) raportat la art. 64 din Legea nr. 94/1992, a prevederilor art. 132, 138 al. 5, 142, 148, 151 și 152 din Legea nr. 62/2011 și a prevederilor art. 229 al. 4, 254 și 268 al. 1 lit. d) din Codul Muncii în sensul de a stabili dacă o decizie a Curții de Conturi, emisă în exercitarea atribuțiilor sale de control, prin care se stabilește că anumite drepturi prevăzute în contractul colectiv de muncă încheiat la nivelul unei instituții publice finanțate integral din venituri proprii (cum ar fi decontarea cheltuielilor efectuate pentru prestații de odihnă și tratament vizate în cauză) au fost acordate nelegal raportat la prevederile legale privind salarizarea în instituțiile publice, lipsește de efecte clauzele contractului colectiv de muncă prin care acele drepturi au fost stabilite, în condițiile în care nulitatea acestor clauze nu a fost constatată de o instanță în perioada de valabilitate a contractului. În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, răspunderea aparține angajatului care a beneficiat de aceste drepturi sau angajatorului.

Părțile, prin reprezentanți, depun la dosar puncte de vedere privind rezolvarea de principiu a chestiuni de drept invocată de către instanță și, având pe rând cuvântul, solicită sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea acesteia.

Instanța rămâne în pronunțare asupra necesității sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție.

CURTEA

**I. Situația de fapt**

Reclamanta este o instituție publică finanțată integral din fonduri proprii.

CONFORM CU  
ORIGINALUL

Pârâta a încasat în lunile **noiembrie și decembrie 2014**, de la angajator, sume cu titlu de decontare a prestațiilor de odihnă și tratament conform prevederilor din contractul colectiv de muncă, Anexa 6 a acestuia.

Contractul colectiv de muncă aplicabil în anul 2014 a avut valabilitate, potrivit art.4 și art.198 din cuprinsul acestuia, pentru un an, respectiv până la 31.12.2014, fiind înregistrat sub nr.915/12.12.2013 la Inspectoratul Teritorial de Muncă Constanța.

Contractul colectiv de muncă nu a fost anulat nici în totalitate și nici în parte, în ceea ce privește clauza care stabilește dreptul angajaților la decontarea acestor cheltuieli în perioada de valabilitate, respectiv până la 31.12.2014.

Bugetul instituției, aprobat prin Ordinul ministrului transporturilor nr.510/2015, includea sumele necesare pentru plata acestor drepturi, acest ordin nefiind abrogat sau anulat.

În urma unui control efectuat, Curtea de Conturi a considerat că entitatea auditată (reclamanta) „a efectuat plăți nelegale, reprezentând decontarea unor cheltuieli efectuate de către angajații entității auditate în baza unor prevederi din contractele colective de muncă aferente perioadei respective reprezentând contravaloarea cheltuielilor cu deplasările angajaților în concedii de odihnă precum și a unor sume reprezentând contravaloarea cheltuielilor cu transportul la și de la locul de muncă, efectuate de angajații entității ce nu locuiesc pe raza Municipiului Constanța.”

Curtea de Conturi, prin decizia nr.15/19.03.2015, a considerat că *”au fost încălcate prevederile” art.1 al.2 și art.37 al.1 din Legea nr. 284/2010, art.8 din Legea nr.69/2010, art.14 al.2 și art.65 al.1 din Legea nr. 500/2002, art.8 al.1 și art.12 al.1 din Legea nr. 130/1996, art.138 din Legea nr. 62/2011.*

Curtea de Conturi a dispus, prin aceeași decizie, ca directorul general al instituției să ia măsurile legale pentru *”stabilirea întinderii totale a prejudiciului reprezentând decontări nelegale a cheltuielilor efectuate de angajații proprii atât pentru efectuarea concediilor de odihnă cât și pentru deplasarea de la / la locul de muncă a angajaților care nu locuiesc pe raza localității unde-și desfășoară activitatea, precum și recuperarea acestuia în integralitate, potrivit prevederilor legale și în termenele de prescripție prevăzute de lege”* cu termen de îndeplinire la 30.05.2015.

Decizia Curții de Conturi nu a fost contestată.

Prin cererea înregistrată la Tribunalul Constanța la 11.06.2015, reclamanta a chemat în judecată pârâta pentru a fi obligată la restituirea sumei de 4.000 lei reprezentând plată nedatorată constând în decontarea prestațiilor de odihnă și tratament pe care a încasat-o în anul 2014.

Tribunalul Constanța a respins ca nefondată acțiunea.

Împotriva acestei soluții au formulat apel ambele părți.

## **II. Problemele de drept supuse dezlegării**

### ***§1.Problema efectelor contractului colectiv de muncă și a efectelor deciziei Curții de Conturi***

Pe de o parte, potrivit **art.229 al.4 din Codul Muncii**, contractul colectiv de muncă **încheiat cu respectarea dispozițiilor legale** constituie legea părților.

În **art. 148 din Legea nr. 62/2011**, se stabilește că executarea contractului colectiv de muncă este obligatorie pentru părți iar în **art. 152** că contractul colectiv de muncă nu poate fi denunțat unilateral.

Apoi, în conformitate cu **art.132 din Legea nr. 62/2011**, contractul colectiv de muncă poate stabili drepturi și obligații numai în limitele și condițiile prevăzute de lege.

În ceea ce privește **sectorul bugetar**, în **art. 138 al.1 din Legea nr. 62/2011**, se stabilește că prin contractele colective de muncă încheiate în acest sector, nu se pot negocia și include clauze referitoare la drepturi în bani și în natură, altele decât cele prevăzute de legislația în vigoare pentru categoria respectivă de personal. În **alineatul 3** al aceluiași articol se prevede că drepturile salariale din sectorul bugetar se stabilesc prin lege în limite precise,

CONFORM CU  
ORIGINALUL

care nu pot constitui obiect al negocierilor și nu pot fi modificate prin contractele colective de muncă.

În **art.142 din Legea nr. 62/2011** se stabilește însă că acele clauze cuprinse în contractul colectiv de muncă negociat cu încălcarea art. 132 sunt lovite de nulitate însă nulitatea se constată de instanța judecătorească competentă pe cale de acțiune sau pe cale de excepție.

În **art.138 al.4 din Legea nr. 62/2011** se stabilește că sunt lovite de nulitate clauzele din contractul colectiv de muncă negociate cu încălcarea alin.1 al aceluiași articol.

În **art. 268 al.1 lit.d) din Codul Muncii** se stabilește că solicitarea de a se constata nulitatea unui contract colectiv de muncă sau a unor clauze ale acestuia se poate face pe toată durata existenței contractului.

Prevederile **art.1247 (3) din Codul civil** impun obligația instanței de a invoca din oficiu nulitatea absolută, aceste prevederi legale putând fi aplicabile în temeiul **art.278 al.1 din Codul Muncii**.

În **art. 151 din Legea nr. 62/2011** sunt prevăzute situațiile în care contractul colectiv de muncă încetează, respectiv: la împlinirea termenului sau la îndeplinirea lucrării pentru care a fost încheiat, la data dizolvării sau lichidării angajatorului, prin acordul părților.

Având în vedere toate aceste prevederi legale, se pune problema dacă, urmare a unui control efectuat de Curtea de Conturi în exercitarea atribuțiilor sale de control conform art.1, art. 21 și art.26 lit.h) raportat la art.64 din Legea nr. 94/1992, aceasta poate stabili că anumite drepturi salariale sau în natură acordate în baza unui contract colectiv de muncă ce nu a fost anulat în perioada de valabilitate, sunt acordate în mod nelegal, stabilind implicit că prevederile din contractul colectiv de muncă respectiv contravin legii.

Într-o astfel de situație, se pune problema dacă o astfel de constatare ar avea consecințe asupra efectelor contractului colectiv de muncă respectiv, în sensul că s-ar putea considera că nu mai este îndeplinită condiția impusă de **art.229 al.4 din Codul Muncii** ca acel contract să fie încheiat cu respectarea legii și, ca urmare, acesta nu ar mai produce efecte între părți, cel puțin în privința anumitor clauze, sau pentru lipsirea de efecte a contractului ar trebui fie să intervină o cauză legală de încetare a acestuia fie să fie constatată nulitatea clauzelor de către instanța de judecată, caz în care se pune problema doar a posibilității invocării din oficiu sau de către parte, pe cale de excepție, a nulității după expirarea perioadei de aplicabilitate a contractului.

Problema prezintă însă particularități determinate de regimul juridic al instituției reclamante care este finanțată integral din fonduri proprii, caz în care contractul colectiv de muncă produce efecte până la expirarea perioadei pentru care a fost încheiat, nefiind aplicabile dispozițiile legislației privind salarizarea în sectorul bugetar.

#### *§2.Problema răspunderii patrimoniale a angajaților*

Potrivit **art.254 din Codul Muncii**, salariații răspund patrimonial pentru pagubele materiale produse angajatorului din vina și în legătură cu munca lor.

În același Capitol III din Titlul XI al Codului muncii, intitulat răspunderea patrimonială, este cuprins și **art. 256** care instituie o formă de răspundere independentă de culpă, bazată în realitate pe îmbogățirea fără justă cauză, stabilind că salariatul care a încasat de la angajator o sumă nedatorată, este obligat să o restituie.

Problema care se pune este dacă poate fi considerată o culpă a angajatului încasarea sumelor plătite de angajator într-o situație precum cea din cauza de față sau dacă acele sume se poate considera că au fost plătite de angajator deși nu erau datorate, în condițiile în care au fost plătite în baza unui contractul colectiv de muncă valabil, ale cărui clauze nu au fost anulate.

Pe de altă parte, **art. 138 al.5 din Legea nr. 62/2011** stabilește că răspunderea pentru încheierea contractelor colective cu încălcarea prevederilor alin.1-3 din același articol revine angajatorului.

În ceea ce privește aplicarea art.256 din Codul Muncii, se pune problema dacă drepturile încasate în baza unor clauze dintr-un contract colectiv de muncă, ce nu au fost anulate de instanță, pot fi considerate necuvenit.

Chiar dacă s-ar considera că acele clauze din contractul colectiv de muncă în baza cărora s-au plătit anumite drepturi considerate contrare legii de Curtea de Conturi sunt nule sau lipsite de efecte prin decizia instituției de control, se pune problema dacă aceste efecte se produc pentru trecut sau numai pentru viitor, caz în care nu s-ar mai pune problema restituirii sumelor încasate până la momentul emiterii deciziei de către Curtea de Conturi.

### III. Opinia instanței

*§1. Cu privire la problema efectelor contractului colectiv de muncă și a efectelor deciziei Curții de Conturi*

Contractul colectiv de muncă constituie legea părților potrivit art.229 al.4 din Codul Muncii, iar executarea acestuia este obligatorie pentru părți potrivit art. 148 din Legea nr. 62/2011.

Singura situație în care acesta este lipsit de efecte este încetarea acestuia în cazurile prevăzute de art. 151 din Legea nr. 62/2011 și constatarea nulității sale în întregime sau a unora dintre clauzele lui, în condițiile art.142 din Legea nr. 62/2011.

Pe de o parte, angajatorul nu poate să se considere exonerat de obligațiile prevăzute în contractul colectiv de muncă numai pentru faptul că o altă instituție, cu atribuții de control, cum este și Curtea de Conturi, ar considera că prevederile din contractul colectiv de muncă încalcă legea, întrucât aceasta ar echivala cu o denunțare unilaterală a contractului colectiv de muncă, contrar art. 152 din Legea nr. 62/2011.

Neîndeplinirea condiției ca anumite clauze din contractul colectiv de muncă sau acesta în întregime să fie încheiat cu respectarea dispozițiilor legale pentru a produce efecte, la care se referă art.229 al.4 din Codul Muncii, poate fi constatată numai de către instanță, în cazul în care se invocă nulitatea clauzelor contractuale respective.

Pe de altă parte, decizia Curții de conturi nu poate lipsi de efecte contractul colectiv de muncă.

Împrejurarea că în urma unui control al Curții de Conturi s-a stabilit că drepturile stabilite prin contractul colectiv de muncă în favoarea angajaților ar fi acordate nelegal nu are relevanță întrucât actele Curții de conturi nu se pot opune instanței cu forță obligatorie, neavând caracterul unor hotărâri judecătorești care să se bucure de puterea lucrului judecat. Pe de altă parte, Curtea de conturi nu are dreptul să analizeze legalitatea unui contract colectiv de muncă și să constate ea însăși, în lipsa unei proceduri desfășurate în fața unei instanțe judecătorești, care să prezinte garanții de independență și imparțialitate, nelegalitatea contractului colectiv de muncă. Un astfel de control de legalitate ar echivala cu verificarea existenței unor cauze de nulitate în sensul art.138 al.4 și art.142 din Legea nr. 62/2011 art. 1996 iar lipsirea de efecte a contractului colectiv de muncă ar constitui o veritabilă măsură de anulare a acestuia, ceea ce excede competenței Curții de conturi și intră în competența exclusivă a instanțelor judecătorești.

Pe de altă parte, potrivit art.278 al.1 din Codul Muncii, prevederile art.1247 (3) din Codul civil pot fi aplicabile numai în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de muncă prevăzute de Codul Muncii.

Ca urmare, aceste prevederi, care impun în manieră generală obligația instanței de a invoca din oficiu nulitatea absolută, pot fi aplicate în limitele stabilite de art. 268 al.1 lit.d) din Codul Muncii, respectiv numai dacă contractul colectiv de muncă mai este aplicabil.

Pe de altă parte, prevederile **art.142 al.3 din Legea nr. 62/2011** stabilește că nulitatea se poate constata **la cererea părții interesate**, punând în discuție posibilitatea instanței de a invoca din oficiu nulitatea prevederilor din contractul colectiv de muncă.

În sfârșit, chiar dacă se apreciază că decizia emisă de Curtea de Conturi în exercitarea atribuțiilor sale legale de control ar lipsi de efecte anumite clauze din contractul colectiv de



muncă, trebuie avut în vedere că instituția reclamantă este o instituție finanțată integral din venituri proprii, conform HG nr. 449/2003.

Or, în legătură cu aceste instituții, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie civilă, a stabilit prin Decizia nr.2/15.02.2016, că în interpretarea dispozițiilor art. 2 alin. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 19/2012 privind aprobarea unor măsuri pentru recuperarea reducerilor salariale, aprobată de Legea nr. 182/2012, cu modificările ulterioare, **salariile personalului din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii**, aflate în subordinea, sub autoritatea, în coordonarea Guvernului, ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, precum și din cele aflate în coordonarea primului-ministru și cele aflate sub controlul Parlamentului **se stabilesc potrivit Anexei nr. VIII la Legea-cadru nr. 284/2010** privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările ulterioare, **de la data expirării perioadei de valabilitate prevăzută în contractul colectiv de muncă aflat în derulare la momentul intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 19/2012** privind aprobarea unor măsuri pentru recuperarea reducerilor salariale, aprobată de Legea nr. 182/2012, cu modificările ulterioare.

Soluția este aplicabilă și în cazul contractelor colective de muncă aplicabile în anul 2014, care au expirat la sfârșitul aceluși an, raportat la prevederile art. 4 din OUG nr. 103/2013 și art.4 din OUG nr. 83/2014 privind salarizarea personalului bugetar în anul 2014 respectiv anul 2015, în sensul că prevederile cuprinse în Legea – cadru nr. 284/2010 devin aplicabile după expirarea perioadei de valabilitate prevăzută în contractul colectiv de muncă aflat în derulare la momentul intrării în vigoare a acestor ordonanțe de urgență.

Pe cale de consecință, în perioada de valabilitate a contractului colectiv de muncă încheiat în cadrul instituției cu finanțare integrală din venituri proprii nu erau aplicabile prevederile Legii nr. 284/2010 astfel încât nu se poate considera că prevederile din contractul colectiv de muncă contravin dispozițiilor din Legea nr. 284/2010 de vreme ce acestea nu erau aplicabile instituției reclamante.

#### *§2. Cu privire la problema răspunderii patrimoniale a angajaților*

Pe de o parte, răspunderea patrimonială a angajaților în temeiul **art.254 din Codul Muncii** este condiționată de culpa acestora în producerea prejudiciului.

Or, în mod expres, art. 138 al.5 din Legea nr. 62/2011 stabilește că răspunderea pentru încheierea contractelor colective cu încălcarea prevederilor alin.1-3 din același articol revine angajatorului iar nu angajaților.

Curtea de conturi nu a impus reclamantei să recupereze prejudiciul de la angajații care au beneficiat de anumite drepturi potrivit prevederilor din contractul colectiv de muncă ci doar o obligație generală de recuperare a acestui prejudiciu.

Pe de altă parte, răspunderea patrimonială întemeiată pe prevederile **art. 256 din Codul Muncii**, este condiționată de caracterul necuvenit al unor sume încasate de angajați de la angajator.

Acordarea sumelor respective s-a făcut în executarea unor obligații asumate de angajator prin contractul colectiv de muncă, în cadrul negocierii colective definite de art.1 lit.b (iii) din Legea nr. 62/2011, prin care s-au reglementat relațiile de muncă dintre angajator și angajați, drepturile prevăzute fiind considerate o contraprestație a muncii.

Pe de altă parte, art.57 al.2 din Codul Muncii stabilește că eventuala constatare a nulității contractului individual de muncă produce efecte numai pentru viitor.

Această soluție este justificată de împrejurarea că părțile nu mai pot fi repuse în situația anterioară, munca prestată de angajat în considerarea clauzelor din contractul individual de muncă neputând fi "restituită" de angajator decât cel mult prin plata unei despăgubiri care oricum ar trebui să fie egală cu drepturile salariale deja încasate.

Deși în privința contractului colectiv de muncă nu există o prevedere similară, argumentele pentru a reține aceeași soluție sunt identice cel puțin în privința clauzelor care

stabilesc aspecte referitoare la salarizare sau alte drepturi cuvenite angajaților pentru prestarea muncii.

Astfel, în contractul colectiv de muncă se stabilește și contraprestația datorată de angajator pentru munca angajaților care include, pe lângă salarii, în legătură cu care contractul colectiv de muncă stabilește criterii generale de determinare, și anumite drepturi în natură sau în bani, conform art. 229 al.1 din Codul Muncii. Toate aceste drepturi ale salariaților constituie contraprestația angajatorului pentru munca angajaților, contraprestație pe care angajații o au în vedere pentru stabilirea sau continuarea raporturilor de muncă și pentru prestarea activității.

Lipsirea de efecte pentru trecut a clauzelor din contractul colectiv de muncă care prevăd drepturi pentru salariați ar însemna lipsirea de cauza a unei părți din obligațiile angajaților, concretizate în prestații care ar trebui astfel restituite de angajator, ceea ce evident este imposibil.

Mai mult, drepturile stabilite în contractul colectiv de muncă constituie nivelul minim pentru stabilirea drepturilor angajaților în contractul individual de muncă conform art.132 al.4 din Legea nr. 62/2011.

Ca urmare, aceste sume nu pot fi considerate necuvenite.

**PENTRU ACESTE MOTIVE  
ÎN NUMELE LEGII  
D I S P U N E**

În temeiul art. 520 Cod.pr.civ.

Dispune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept:

Interpretarea art.1, art. 21 și art.26 lit.h) raportat la art.64 din Legea nr. 94/1992, a prevederilor art.132, 138 al.5, 142, 148, 151 și 152 din Legea nr.62/2011 și a prevederilor art.229 al.4, 254 și 268 al.1 lit.d) din Codul Muncii în sensul de a stabili dacă:

- o decizie a Curții de Conturi, emisă în exercitarea atribuțiilor sale de control, prin care se stabilește că anumite drepturi prevăzute în contractul colectiv de muncă încheiat la nivelul unei instituții publice finanțate integral din venituri proprii (cum ar fi decontarea cheltuielilor efectuate pentru prestații de odihnă și tratament vizate în cauză) au fost acordate nelegal raportat la prevederile legale privind salarizarea în instituțiile publice, lipsește de efecte clauzele contractului colectiv de muncă prin care acele drepturi au fost stabilite, în condițiile în care nulitatea acestor clauze nu a fost constatată de o instanță în perioada de valabilitate a contractului.

- în cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, răspunderea aparține angajatului care a beneficiat de aceste drepturi sau angajatorului.

Suspendă judecarea cauzei până la soluționarea sesizării.

Definitivă.

Pronunțată în ședință publică astăzi 16 februarie 2016.

**PREȘEDINTE**

**R.A.**



**JUDECĂTOR**

**M.B.**

**GREFIER**

**M.D.**

Redactat înch.jud.R.A./07.03.2016/5 exp.