

ROMÂNIA
CURTEA DE APEL CLUJ
SECȚIA A IV-A PENTRU LITIGII DE MUNCĂ ȘI ASIGURĂRI SOCIALE

DOSAR NR. (...)

ÎNCHEIERE CIVILĂ

Ședința publică din data de 25 mai 2017

Instanța constituită din:

PREȘEDINTE: (...)

JUDECĂTOR: (...)

GREFIER: (...)

S-a luat în examinare apelul declarat de reclamantul (...) împotriva sentinței civile nr. (...), pronunțată de (...) în dosar nr. (...), privind și pe intimații-pârâți (...), având ca obiect (...).

La apelul nominal făcut în cauză se constată lipsa părților

Procedura este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei, după care se constată că la data de 16 mai 2017, prin serviciul de registratură al instanței, s-au depus la dosar note de ședință din partea intimaților-pârâți (...), privind sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunilor de drept invocate de instanță la termenul anterior.

De asemenea, se constată că la data de 24 mai 2017, prin fax, apelantul-reclamant a răspuns solicitării instanței, învederând faptul că este de acord cu sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție.

CURTEA,

Asupra sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunilor de drept.

1. Asupra condițiilor de admisibilitate a sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, potrivit art. 519 din Codul de procedură civilă,

1. existența unei cauze aflate în curs de judecată- necesitatea dezlegării chestiunii de drept a apărut în soluționarea cauzei întergistrate sub nr.1984/112/2016 pe rolul Curții de Apel Cluj;

2. cauza să fie soluționată în ultimă instanță: prezenta pricină constituie un conflict de muncă, se află în faza soluționării căii de atac a apelului și legea nu mai prevede pentru această cauză o altă cale de atac;

3. cauza care face obiectul judecății se află în competența legală a unui complet de judecată al curții de apel investit să soluționeze cauza, astfel cum s-a menționat anterior;

4. ivirea unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată. În speță, chestiunea de drept dacă suspendarea acordării indemnizației de pensionare pentru magistrați prin acte normative temporare, până în 2017, afectează caracterul previzibil al dispozițiilor art. 81 alin. 1 din Legea nr. 303/2004 și implicit, substanța acestui drept are însemnătate în cauză întrucât prima instanță a reținut că: „...legiuitorul este în drept să instituie dreptul la acordarea indemnizației de pensionare, să prevadă condițiile și criteriile de acordare, să le modifice, suspende sau chiar să o anuleze și văzând că pentru anii 2012 - 2016 s-a prevăzut expres că angajatorii nu pot acorda asemenea indemnizații”, în timp ce apelantul, prin acțiune și cerea de apel apreciază că „temporizarea plății indemnizației nu poate fi acceptată la nesfârșit, neprobându-se în cauză că mai există un interes public care să justifice în continuare interdicția aplicării unor dispoziții legale în vigoare!

5. chestiunea de drept identificată să prezinte caracter de noutate și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat și nici să nu facă obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

Chestiunea de drept cu care sesizăm Î.C.C.J., privind afectarea caracterul previzibil al dispozițiilor art. 81 alin. 1 din Legea nr. 303/2004 ce stabilesc dreptul magistraților la

indemnizație de pensionare pentru magistrați, prin acte normative temporare de suspendare a dreptului (art. 9 din OUG nr. 80/2010, art. 2 din OUG nr. 84/2012, art. 10 alin. 1 din OUG nr. 103/2013, art. 9 alin. 1 din OUG nr. 83/2014, art. 11 alin. 1 din OUG nr. 57/2015), **până în 2017, prezintă caracter de noutate, raportându-se la situația în care s-a ajuns după 7 ani de suspendare a acordării acestor drepturi, plasând sub semnul incertitudinii data la care cei îndreptățiți vor putea beneficia în mod efectiv acest drept și chiar dacă aceștia vor mai primi vreodată în cursul vieții lor acest drept, putându-se ajunge, prin prelungirea acestei măsuri, chiar la afectarea substanței dreptului. Această chestiune nu face obiectul unui recurs în interesul legii.**

II. Scurtă prezentare a cauzei în care s-a dispus sesizarea Î.C.C.J.

Prin sentința civilă nr. (...) pronunțată de (...) în dosarul nr. (...), s-a respins excepția prescripției dreptului material la acțiune invocată de pârâții (...) și s-a respins ca neîntemeiată acțiunea formulată de reclamantul (...) în contradictoriu cu pârâții: (...).

Pentru a pronunța această sentință, prima instanță a reținut, în esență, următoarele:

Reclamantul a fost timp de 28 de ani procuror, raporturile sale de muncă încetând prin pensionare la data de 19 decembrie 2012.

Prin art. 81 alin. 1 din Legea nr. 303/2004, republicată, în forma în vigoare la momentul pensionării, s-a prevăzut dreptul magistraților la o indemnizație egală cu 7 indemnizații de încadrare lunare brute, care se impozitează potrivit legii, cu condiția existenței unei vechimi continue în magistratură de 20 de ani.

La momentul ieșirii la pensie, art. 9 din OUG nr. 80/2010 prevedea expres că în anul 2012 nu se acordă indemnizațiile la ieșirea la pensie.

Prima instanță a reținut că această reglementare legală s-a aplicat și în anii 2013, 2014, 2015, 2016 conform art. 2 din OUG nr. 84/2012, art. 10 alin. 1 din OUG nr. 103/2013, art. 9 alin. 1 din OUG nr. 83/2014, art. 11 alin. 1 din OUG nr. 57/2015.

Pentru întreaga perioadă 1 ianuarie 2012 - 31 decembrie 2016 este suspendat dreptul la indemnizația de pensionare, urmare a faptului că în fiecare an de exercițiu bugetar a intervenit o normă legală imperativă prin care s-a interzis acordarea acesteia, astfel că tribunalul a constatat că pârâții în mod corect nu au acordat reclamantului dreptul pretins.

Nu pot fi reținute susținerile reclamantului în sensul că pârâții aveau obligația de a întreprinde demersuri în vederea asigurării bugetului necesar, atât timp cât ordonatorii de credite pot solicita fonduri doar în limitele prevăzute de lege și cu respectarea destinației fondurilor.

În ceea ce privește drepturile prevăzute de un act normativ, care au fost suspendate succesiv, prin decizia nr. 42/2014 Curtea Constituțională a constatat că dispozițiile legale prin care s-a suspendat acordarea unor drepturi sunt constituționale. Este adevărat că s-a subliniat faptul că măsura de suspendare repetată a acestor drepturi, pentru mai mulți ani la rând, ar putea afecta caracterul previzibil al normelor de lege, creând incertitudine cu privire la existența acestor drepturi, însă prin această subliniere Curtea Constituțională doar a atenționat legiuitorul cu privire la faptul că un drept nu ar putea fi suspendat o perioadă foarte îndelungată de timp, deoarece prin această conduită, s-ar crea o incertitudine cu privire la însăși existența dreptului respectiv, lăsând să se înțeleagă că legiuitorul ar trebui să ia alte măsuri legislative, dacă situația economică nu-i permite acordarea unor drepturi suplimentare prevăzute în legi în vigoare.

Având în vedere că legiuitorul este în drept să instituie dreptul la acordarea indemnizației de pensionare, să prevadă condițiile și criteriile de acordare, să le modifice, suspende sau chiar să o anuleze și văzând că pentru anii 2012 - 2016 s-a prevăzut expres că angajatorii nu pot acorda asemenea indemnizații, prima instanță a reținut că acțiunea reclamantului nu este întemeiată.

Împotriva acestei sentințe civile a formulat apel reclamantul (...), invocând cele statuate de către Î.C.C.J. prin decizia nr. 16/2015, dată în dezlegarea unor chestiuni de drept, în sensul că a fost recunoscută existența dreptului la indemnizația de pensionare, că această indemnizație constituie un drept la protecție socială, drept garantat de art. 41 alin. 2 din Constituție, acesta fiind reglementat tocmai în considerarea condițiilor speciale în care s-a desfășurat activitatea și pentru recompensarea privațiunilor și interdicțiilor pe care statul magistraților le impune acestora.

Se mai arată că dreptul la indemnizație de pensionare nu a fost condiționat de existența fondurilor necesare plății acestuia și că lipsa fondurilor bănești este mai mult o chestiune care ține de executarea debitului și nu de admisibilitatea acțiunii.

Apelantul a mai arătat că temporizarea plății indemnizației nu poate fi acceptată la nesfârșit, neprobându-se în cauză că mai există un interes public care să justifice în continuare interdicția aplicării unor dispoziții legale în vigoare.

III. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea problemei de drept:

Apelantul (...) a precizat că este de acord cu sesizarea Î.C.C.J. cu dezlegarea chestiunii de drept puse în discuția părților, invocând și cele statuate de către Curtea Constituțională prin decizia nr.1414/2009, pct.4 și decizia nr.314/2014, pct.23.

Intimații-pârâți (...) au arătat că este real că măsura de suspendare a acestor drepturi pentru mai mulți ani ar putea afecta caracterul previzibil al normelor de lege sub aspectul efectelor pe care le pot produce, însă nu în ceea ce privește previzibilitatea beneficiului efectiv pecuniar al celor care se pensionează în perioadele de timp afectate de actele normative prin care se suspendă aceste dispoziții legale.

Se mai arată că, pentru a face obiectul sesizării instanței supreme, problema de drept trebuie să fie veritabilă, ceea ce nu este cazul în speță, astfel încât consideră că dezlegarea problemei de drept privind previzibilitatea dispozițiilor art.81 alin.1 din legea nr.303/2004 nu poate conduce la soluționarea cauzei.

IV. În aprecierea necesității soluționării acestei sesizări în prezenta cauză, Curtea reține următoarele:

Prin decizia nr.16/2015 a Î.C.C.J., obligatorie pentru instanțe, potrivit dispozițiilor art. 521 alin. (3) din Codul de procedură civilă, s-a stabilit că: **“Dispozițiile art. 9 din Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar, cu modificările și completările ulterioare, vizează exercițiul dreptului la acordarea ajutoarelor sau, după caz, indemnizațiilor, în sensul că acesta este suspendat în perioada 3 iulie-31 decembrie 2010, și nu existența acestui drept.**

În considerentele acestei decizii s-au reținut următoarele:

“Din interpretarea normelor legale enunțate rezultă că voința legiuitorului nu a fost aceea de eliminare a beneficiilor acordate unor categorii socioprofesionale, respectiv de încetare a existenței dreptului la acordarea de ajutoare/indemnizații, ci doar de suspendare a exercițiului acestui drept.

Rațiunea acestei interpretări este impusă și de succesiunea în timp a actelor normative prin care legiuitorul a dispus, cu caracter temporar, măsura neaplicării dispozițiilor legale privind ajutoarele/indemnizațiile în anii 2011-2015.

Sub acest aspect, relativ la măsurile financiare instituite prin Legea nr. 283/2011 pentru anul 2012, Curtea Constituțională a reținut că aceste măsuri nu aduc atingere înseși substanței drepturilor bănești vizate, ci doar amână acordarea ajutoarelor/indemnizațiilor pe o perioadă limitată de timp, pentru a nu se crea o datorie bugetară imposibil de acoperit, în contextul unui echilibru financiar marcat de criză (deciziile nr. 1.576 din 7 decembrie 2011 și nr. 291 din 23 mai 2013).

Prin urmare, se impune a se reține că efectele dispozițiilor art. 9 din Legea nr. 118/2010 au vizat exercițiul dreptului la acordarea de ajutoare/indemnizații, în sensul suspendării acestuia în perioada 3 iulie-31 decembrie 2010, și nu existența acestui drept.”

Există numeroase litigii de acesată natură, atât în cadrul Secției de conflicte de muncă, cât și în cadrul Secției de contencios administrativ a Curții de Apel Cluj (privind ajutoarele la pensionare ale funcționarilor publici din cadrul M.A.I.), privind recunoașterea dreptului și plata indemnizației de pensionare/ajutoarelor la pensionare sau la trecerea în rezervă, în care se invocă faptul că, prin prelungirea suspendării acordării acestor drepturi *pentru o perioadă îndelungată*, respectiv, 2010-2017, *fără a se putea cunoaște nici pentru ce perioadă se va mai proroga măsura suspendării, se ajunge practic ca reglementarea unor drepturi prin statutul magistraților și a altor funcționari public să fie practic una fictivă, fiind afectată astfel chiar substanța dreptului.*

Art. 9 din OUG nr. 80/2010, art. 2 din OUG nr. 84/2012, art. 10 alin. 1 din OUG nr. 103/2013, art. 9 alin. 1 din OUG nr. 83/2014, art. 11 alin. 1 din OUG nr. 57/2015 sunt, potrivit disp.art.8 alin.3 din legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, **dispoziții temporare**, situație ce rezultă expres din redactarea normelor legislative.

Potrivit art.6 alin.1 din Legea nr.24/2000, orice proiect de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să **conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă**. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Apelantul, care a ieșit la pensie în anul 2012, a fost lipsit astfel de un drept prevăzut în Legea privind statutul magistraților, printr-o lege cu caracter temporar.

Apelantul invocă faptul că prelungirea succesivă timp de 5 ani a suspendării acordării acestui drept afectează, în primul rand, în mod disproportionat și discriminatoriu, față de colegii acestuia pensionați în alte perioade de aplicare a legii, un drept pe care acesta avea speranța legitimă de a-l obține în urma activității prestate în calitate de magistrat.

Practic, magistratul și-a desfășurat activitatea timp de 28 de ani având speranța legitimă că la data pensionării va beneficia de această indemnizație de pensionare prevăzută de art. 81 alin. 1 din Legea nr. 303/2004-legea ce reglementează statutul funcției exercitate-și a fost convins, având în vedere situația fiecărui coleg care a ieșit la pensie până în anul 2010 și care a beneficiat de o asemenea indemnizație, că și el va primi, drept răsplată pentru toți anii în care a prestat munca în calitate de magistrat, ca o recunoaștere a meritelor sale, dar și pentru interdicțiile și incompatibilitățile specifice funcției, o asemenea recompensă.

De altfel, potrivit deciziei nr.874/25.06.2010 a Curții Constituționale, Guvernul a opinat că măsurile dispuse prin Legea nr.118/2010 sunt legale și conforme jurisprudenței CEDO tocmai având în vedere faptul că acestea reprezintă doar restrângeri ale exercițiului unor drepturi, nefiind afectată substanța acestora și că au fost luate pe o perioadă determinată, iar Curtea Constituțională a reținut că măsura criticată are un caracter temporar, tocmai pentru a nu se afecta substanța dreptului protejat.

Curtea Constituțională a mai reținut, prin aceeași decizie, că este evident că restrângerea exercițiului unui drept trebuie să dureze numai atât timp cât se menține amănințarea în considerarea căreia această măsură a fost edictată, aceasta fiind de esența art.53 din Constituție.

În acest sens, Curtea Constituțională a constatat că măsura criticată are o durată limitată în timp, și anume până la data de 31 decembrie 2010. S-a reținut că aceasta "Este o obligație de rezultat pe care și-o impune legiuitorul, pentru că, în caz contrar, s-ar ajunge la încălcarea caracterului temporar al restrângerii exercițiului drepturilor; or, tocmai acest caracter temporar al restrângerii exercițiului drepturilor este de esența textului art.53 din Constituție."

Punctul de vedere al completului asupra chestiunii de drept sesizate:

Curtea consideră astfel că reclamantul, ieșit la pensie în anul 2012, fără a i se plăti indemnizația de pensionare, a primit din partea (...), la cererea sa de acordare a acestui drept în luna mai 2016, prin care arăta că deși au trecut 3 ani și 5 luni de la data nașterii dreptului, acesta nu i-a fost acordat, același răspuns (...), în sensul că solicitarea sa este neîntemeiată, întrucât s-a pensionat în anul 2012, când aplicabil era art.9 din O.U.G.nr.80/2010, ori acesta este un drept cu caracter complex, izvorând din raporturile de muncă, de gratificare pentru activitatea prestată până la vârsta standard de pensionare, dar deopotrivă de securitate socială, având menirea de a înlocui inconvenientele trecerii la un alt statut în viața socială, iar apelantul invocă că a fost lipsit de posibilitatea de a-și exercita un drept pe care acesta avea speranța legitimă de a-l vedea valorificat, astfel cum l-a perceput ca fiind recunoscut și plătit tuturor colegilor ce s-au pensionat anterior datei de 03.07.2010.

Astfel, deși inițial, în anul 2010, perioada de criză economică justifica ocrotirea prioritară a interesului public, prelungirea în fiecare an a dispozițiilor legale prohibitive în ceea ce privește acordarea dreptului la indemnizației de pensionare a magistraților până în anul 2017, afectează în mod esențial caracterul previzibil al legii, fiind incert nu numai anul când se va plăti acest drept, dar în fapt, dacă magistratul apelant va mai putea beneficia în timpul vieții sale de acest drept conferit de Statutul magistraților.

Cu privire la baza legală a ingerinței statului, Curtea EDO a decis în mod constant că expresia “prevăzută de lege” care figurează în art.8,9,10 și 11 din Convenție impune nu numai o simplă existență a unor reglementări, ci privește însăși calitatea legii în cauză, care trebuie să fie suficient de accesibilă și previzibilă, astfel ca orice individ să fie în măsură să-și adapteze conduita socială.

De asemenea, s-a stabilit că principiul legalității implică existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile (*Hentrich împotriva Franței*, hotărârea din 22.09.1994, paragraful 42).

În același sens, mai trebuie amintit că, în Cauza Păduraru contra României, Curtea EDO a arătat că: “odată ce a fost adoptată o soluție de către stat, ea trebuie implementată cu o claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiecții de drept la care se referă măsurile de aplicare a acestei soluții; în această privință, trebuie subliniat faptul că incertitudinea, fie ea legislativă, administrativă sau provenind din practicile aplicate de autorități este un factor important ce trebuie luat în considerare pentru a aprecia conduita statului.”

De asemenea, trebuie constatat că, **Înalta Curte de Casație și Justiție**, analizând un demers legislativ similar, a stabilit, **prin decizia nr.XXIII din 12.12.2005** pronunțată într-un *recurs în interesul legii*, următoarele:

“Din moment ce printr-o lege anterioară s-a conferit dreptul la primă pentru concediul de odihnă, iar acesta a încetat să mai fie prevăzut după trecerea a 2 ani, în care s-a suspendat aplicarea lui, **nu se poate considera că acel drept nu a existat în perioada respectivă deoarece s-ar încălca principiul constituțional care garantează realizarea drepturilor acordate.**

Ca urmare, pentru ca un drept prevăzut să nu devină doar o obligație lipsită de conținut, redusă la nudum jus, ceea ce ar constitui o îngrădire nelegitimă a exercitării lui, un atare drept nu poate fi considerat că nu a existat în perioada celor doi ani, pentru care exercițiul lui a fost suspendat, iar nu înlăturat. Altfel, s-ar ajunge în situația ca un drept patrimonial, a cărui existență este recunoscută, să fie vidat de substanța sa și practic, să devină lipsit de orice valoare.

De aceea, respectarea principiului încrederii în statul de drept, care implică asigurarea aplicării legilor adoptate în spiritul și litera lor, concomitent cu eliminarea oricărei tendințe de reglementare a unor situații juridice fictive, face necesar ca titularii drepturilor recunoscute să nu poată fi obstaculați de a se bucura efectiv de acestea pentru perioada în care au fost prevăzute de lege.”

Având în vedere aspectele de noutate invocate de către apelantul-reclamant în cauză, apreciem că Statul ar trebui să ocrotească astfel, în anul 2017, în egală măsură, atât interesul public, cât și interesul privat al magistraților care au lucrat perioade îndelungate, peste 20 de ani în aceeași funcție-reclamantul peste 28 de ani-, respectiv, să asigure proporționalitatea măsurii dispuse prin legile temporare mai sus menționate cu gradul de afectare a substanței dreptului magistratului, în condițiile în care indemnizația de pensionare este un drept acordat pentru recunoașterea loialității profesionale, pentru privațiunile, riscurile, interdicțiile și incompatibilitățile impuse de statut și suportate de către magistrați în cursul carierei lor și având în vedere că în „pachetul lor de drepturi remuneratorii” era inclus și acest drept, care însă în prezent este plasat prin dispoziții legale temporare sub semnul incertitudinii.

De asemenea, considerăm că, în dezlegarea acestei chestiuni de drept trebuie să se aibă în vedere și faptul că instanțele europene apreciază chiar pensia de serviciu a magistraților ca un drept la remunerație, un element al remunerației, astfel încât *cu atât mai mult indemnizația de pensionare trebuie să își păstreze acest caracter, respectiv, să aibă regimul juridic al unui drept salarial și nu cel al unui „ajutor” acordat magistraților de către Statul român, întrucât aceștia nu constituie persoane asistate social, pentru a beneficia de ajutoare, ci legea le-a garantat și acest drept salarial ca o recompensă/ ca un corolar pentru o activitate de peste 20 de ani, în care aceștia s-au bazat și au pledat pentru previzibilitatea legii române, condiție cerută de jurisprudența CEDO pentru orice act normativ, cu atât mai mult pentru o lege care afectează dreptul la remunerație.*

Pentru aceste considerente, în temeiul art. 519 și art. 520 C.pr.civ., se va sesiza Înalta Curte de Casație și Justiție cu pronunțarea unei hotărâri preliminare asupra următoarei chestiuni de drept:

„Dacă, având în vedere considerentele deciziei nr. 42/2014 a Curții Constituționale și a deciziei nr. 16/2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Complet pentru soluționarea unor chestiuni de drept -, suspendarea acordării indemnizației de pensionare pentru magistrați prin acte normative temporare, până în 2017, afectează caracterul previzibil al dispozițiilor art. 81 alin. 1 din Legea nr. 303/2004 și implicit, substanța acestui drept.”

DISPUNE:

În temeiul art. 519 și art. 520 C.pr.civ., sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu pronunțarea unei hotărâri preliminare asupra următoarei chestiuni de drept:

Dacă, având în vedere considerentele deciziei nr. 42/2014 a Curții Constituționale și a deciziei nr. 16/2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Complet pentru soluționarea unor chestiuni de drept -, suspendarea acordării indemnizației de pensionare pentru magistrați prin acte normative temporare, până în 2017, afectează caracterul previzibil al dispozițiilor art. 81 alin. 1 din Legea nr. 303/2004 și implicit, substanța acestui drept

În temeiul dispozițiilor art. 520 alin. 2 Cod.proc.civilă, suspendă judecata apelului până la soluționarea prin hotărâre prealabilă a acestor chestiuni de drept.

Data și pronunțată în ședința publică din 25 mai 2017.

PREȘEDINTE
(...)

JUDECĂTOR
(...)

GREFIER
(...)