



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



Nr. 2182/C/3605/III-5/2017

30 iulie 2018

Către,

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În conformitate cu prevederile art. 514 din Codul de procedură civilă,
formulez prezentul

RECURS ÎN INTERESUL LEGII

În practica judiciară s-a constatat că nu există un punct de vedere unitar cu
privire la următoarele probleme de drept:

*„Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 43 din Ordonanța Guvernului
nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor, aprobată prin Legea
nr. 25/1999, art. 10 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004,
modificată și completată și art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul
funcționarilor publici, republicată, modificată și completată în ceea ce privește*



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



instanța de contencios administrativ (curtea de apel sau tribunalul) competentă să soluționeze litigiile care au ca obiect acțiuni în anularea deciziilor de imputare și a hotărârilor comisiilor de jurisdicție a imputațiilor constituite la nivelul ministerelor și autorităților publice centrale, atunci când reclamantii au urmat procedura administrativ-jurisdicțională prevăzută de Ordonanța Guvernului nr. 121/1998”.

Urmare sesizării formulată de Ministerul Afacerilor Interne, s-a verificat jurisprudența în problema de drept expusă, constatându-se caracterul neunitar al acesteia, după cum urmează:

1. Într-o primă orientare, s-a considerat că revine curților de apel, ca instanțe de contencios administrativ, competența de a soluționa în primă instanță acțiunile pentru anularea deciziilor de imputare și a hotărârilor comisiilor de jurisdicție a imputațiilor, constituite la nivelul ministerelor și autorităților publice centrale prevăzute de art.2 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, formulate de către militari, funcționari publici cu statut special și salariați civili din structura acestora.

Astfel, competența materială de a soluționa aceste cauze în primă instanță a fost stabilită prin raportare la rangul central al autorității publice în sistemul căreia reclamantii au parcurs procedura administrativ-jurisdicțională finalizată prin hotărârea comisiei de jurisdicție a imputațiilor, act administrativ-jurisdicțional cu caracter definitiv, potrivit art. 31 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998.

Inclusiv la nivelul Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a instanței supreme, în cadrul soluționării conflictelor de competență, s-a reținut că obiect al



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



acțiunilor în contencios administrativ îl formează atât deciziile de imputare, cât și actele emise în procedura administrativ-jurisdicțională urmată de reclamanți anterior investirii instanței.

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 definește, în art. 2 alin. (1) lit. d), actul administrativ-jurisdicțional, ca fiind actul emis de o autoritate administrativă investită prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială.

Pe de altă parte, în considerarea caracterului facultativ al jurisdicțiilor administrative speciale, stabilit prin art. 21 alin. (4) din Constituție, Legea nr. 554/2004 prevede, la art.6, regulile procedurale conform cărora actele administrative susceptibile de a face obiectul unei jurisdicții speciale administrative pot fi atacate la instanța de contencios administrativ, cu respectarea dispozițiilor art. 7 alin. (1) referitoare la procedura prealabilă administrativă, dacă partea înțelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicțională.

Dacă, însă, persoana care se consideră vătămată a optat pentru procedura administrativ-jurisdicțională, în lipsa unor prevederi exprese derogatorii, actul administrativ jurisdicțional prin care este finalizată această procedură, constituie obiectul acțiunii în contencios administrativ, în temeiul art. 1 alin. (1) și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

În acest sens sunt dispozițiile art. 43 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 potrivit căroră, în situația în care, după epuizarea căilor de atac, persoanele obligate la repararea prejudiciului în condițiile prezentei ordonanțe consideră că au fost



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



lezate într-un drept legitim, se pot adresa instanței judecătorești competente, potrivit legii.

Dispozițiile legii speciale nu prevăd, în mod explicit, care este instanța competentă să soluționeze contestația formulată de persoanele interesate, norma legală în discuție fiind una de trimitere la dreptul comun în materie, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Interpretând în corelație prevederile acestei din urmă legi cu cele ale Ordonanței Guvernului nr. 121/1998, instanțele care au adoptat această opinie au constatat că decizia de imputare are natura juridică a unui act administrativ tipic, susceptibil să facă obiectul unei jurisdicții administrative speciale și, în măsura în care reclamantii au urmat ambele căi de atac administrativ-jurisdicționale, prevăzute în art. 30-31 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, ultimul act, cu caracter definitiv în sistemul administrativ este hotărârea comisiei de jurisdicție a imputațiilor din cadrul ministerului de resort sau, după caz, al unei autorități publice centrale.

Așadar, deși angajarea propriu-zisă a răspunderii materiale a reclamantilor s-a făcut prin decizia de imputare, în considerarea efectelor specifice procedurii administrativ-jurisdicționale, parcursă de aceștia, competența instanței este determinată de rangul central al autorității emitente a hotărârii cu caracter definitiv în sistemul administrativ, potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Prin urmare, nu sunt aplicabile dispozițiile art. 109 din Legea nr. 188/1991 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, astfel cum au fost modificate prin art. IV din Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE



CABINET PROCUROR GENERAL

judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă.

În acest sens a fost invocată și soluția de unificare a jurisprudenței adoptată în ședința judecătorilor secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție din data de 25 februarie 2008 conform căreia *„Cu privire la personalul militar având în vedere prevederile art.6 din Legea nr. 80/1995, precum și faptul că aceste persoane sunt investite cu exercițiul autorității publice, litigiile având ca obiect raporturile de serviciu ale acestora se soluționează de instanța de contencios administrativ . Gradul instanței de contencios administrativ (tribunal sau curte de apel) se stabilește potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, în raport cu emitentul actului contestat¹”*.
(Anexa I)

II. În a doua orientare, s-a considerat că aceste cauze revin competenței materiale de soluționare în primă instanță a tribunalelor, ca instanțe de contencios administrativ, pe temeiul art. 109 din Legea nr. 188/1999, astfel cum a fost modificat prin art. IV din Legea nr. 2/2013, text potrivit căruia, *„Cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe”*.

¹ Înalta Curte de Casație și Justiție , Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, decizia nr. 2331 din 28 septembrie 2016 (poz.17 Anexa I).



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



Astfel, atât în cazul polițiștilor (funcționari publici cu statut special), cât și al personalului civil din cadrul Ministerului Afacerilor Interne², s-a reținut că norma specială cuprinsă în art. 43 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, ce reglementează raportul juridic litigios, nu cuprinde o prevedere expresă cu privire la instanța de contencios administrativ competentă, fiind aplicabile dispozițiile generale în materia raporturilor de serviciu, care prevăd, ca instanță competentă, tribunalul – secția de contencios administrativ și fiscal, fără a prezenta relevanță ierarhia autorității publice emitente a actului administrativ supus controlului de legalitate.

Or, Legea nr. 188/1999 reprezintă dreptul comun în materie de raporturi de serviciu privind funcționarii publici, lege care, la rândul ei, se completează cu Legea nr. 554/2004 ce reprezintă dreptul comun, mai larg, în materie de contencios administrativ, fiind stabilită astfel o competență generală de soluționare a unei sfere largi de raporturi juridice în favoarea tribunalului, ca instanță de drept comun.

Întrucât nici reglementarea specială care reglementează statutul reclamantilor (ex: Legea nr. 360/2002) și nici Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor nu indică în mod expres instanța judecătorească competentă, devin aplicabile dispozițiile Legii nr. 188/1999, ce constituie cadrul general al litigiilor legate de funcția publică, nefiind aplicabile, așadar, dispozițiile art. 10 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, referitoare la competența de primă instanță a curții de apel, în litigiile

² Sentința civilă nr. 2772 din 12 decembrie 2014 pronunțată de Tribunalul Gorj – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal definitivă prin decizia nr. 3053 din 30 septembrie 2015 pronunțată de Curtea de Apel Craiova – Secția de Contencios Administrativ (poz. 8 Anexa II);



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE



CABINET PROCUROR GENERAL

privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale, în condițiile în care legea ce guvernează raporturile de serviciu ale reclamanților conține în mod expres alte dispoziții.

Prin urmare, în litigiile privind funcționarii publici nu are relevanță poziționarea autorității publice emitente a actului contestat, în cadrul sistemului organelor administrației publice. (*Anexa II*)

Apreciez ca fiind în acord cu litera și spiritul legii prima orientare jurisprudențială, pentru următoarele motive:

§.1.1. Prin Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor³, aprobată fără modificări prin Legea nr. 25/1999⁴ a fost înlocuită vechea reglementare privind răspunderea materială a militarilor, Decretul nr. 207/1976, adoptarea noului act normativ fiind determinată, în principal, de dificultățile apărute în angajarea acestei forme de răspundere pentru militarii din alte instituții publice decât Ministerul Apărării Naționale și Ministerul de Interne ori de apariția unor categorii noi de militari, angajați pe bază de contract. Astfel, cadrul normativ în materie a fost perfecționat și actualizat potrivit realităților juridice și sociale din epoca adoptării sale.⁵

³ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 328 din 29 august 1998;

⁴ Legea nr. 25 din 26 ianuarie 1999 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 a fost publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 34 din 28 ianuarie 1999;

⁵ În acest sens, Teodor Bodoașcă „*Unele aspecte critice privitoare la noua reglementare privind răspunderea materială a militarilor*”, Dreptul nr. 2/1999, p.67; dr. Șerban Beligrădeanu, „*Examen de ansamblu asupra Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor*”, Dreptul nr. 12/1998, p.3;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



Potrivit art.2 din ordonanță, răspunderea materială a militarilor este angajată, în condițiile prevăzute în cuprinsul său, pentru pagubele în legătură cu formarea, administrarea și gestionarea resurselor financiare și materiale, provocate de militari, din vina acestora și în legătură cu îndeplinirea serviciului militar sau a atribuțiilor de serviciu în cadrul Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului Român de Informații, Serviciului de Protecție și Pază, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Telecomunicații Speciale și Ministerului Justiției, indiferent dacă, după producerea pagubei, persoanele a căror răspundere este angajată, mai au sau nu calitatea de militar.

În art. 4 din ordonanță se arată că răspunderea materială este angajată atât pentru militarii care au fost însărcinați legal cu atribuții privind formarea, administrarea și gestionarea resurselor financiare și materiale, cât și pentru cei care le-au îndeplinit numai în fapt.

Răspunderea materială este atrasă și pentru pagubele produse de militari, din vina lor și în legătură cu îndeplinirea serviciului militar, terțelor persoane fizice sau juridice, pagube la a căror reparare a fost obligată instituția publică de care aceștia aparțin, potrivit art.5 din ordonanță.

În art. 7 se arată că, „*Prin termenul militari, în sensul prezentei ordonanțe, se înțelege: militari în termen, militari cu termen redus, rezerviști concentrați sau mobilizați, elevi și studenți ai instituțiilor de învățământ, militari angajați pe bază de contract și cadre militare*”, iar art.9 arată că prevederile sale se aplică și militarilor aflați în misiune în



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



afara granițelor țării, precum și salariaților civili din structura instituțiilor publice prevăzute la art.2 din ordonanță⁶.

Ca atare, deși prin titlul său, Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 ar lăsa să se înțeleagă că privește doar răspunderea materială a militarilor, în sensul de cadre militare al căror statut este reglementat, cu titlu general, de Legea nr. 80/1995, modificată și completată, în realitate, în sfera sa de aplicare, sunt incluse categorii socio-profesionale diverse, cu statute juridice diferite, esențială, pentru aplicarea acestei reglementări, fiind apartenența funcțională la una dintre instituțiile publice prevăzute de art.2 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 și existența, la data producerii pagubei, a unor raporturi de muncă *lato sensu*, ori a unor raporturi juridice de alt tip, cu una dintre aceste instituții.

De aceea, în doctrină⁷ s-a afirmat că „(...) în pofida denumirii sale, (...) Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 constituie, în același timp, atât o componentă a dreptului administrativ – în măsura în care se referă la militari – dar se include și în dreptul muncii, de vreme ce dispozițiile se aplică și salariaților civili din structura instituțiilor publice prevăzute la art.2”.

§.1.2. Astfel, prevederile Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 se aplică militarilor în termen, militarilor cu termen redus, rezerviștilor concentrați sau mobilizați, elevilor și studenților instituțiilor militare de învățământ, militarilor

⁶ De altfel și art.24 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 vorbește despre cadre militare, militari angajați pe bază de contract și salariați civili, iar art. 47 vizează ipoteza militarilor trecuți în rezervă sau în retragere, militari angajați pe bază de contract al căror contract a încetat și personalul civil care nu mai este încadrat în unități militare.

⁷ Șerban Beligrădeanu, „Examen de ansamblu asupra Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor”, precit., nr. 1, p.3;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE



CABINET PROCUROR GENERAL

angajați pe bază de contract, cadrelor militare și salariaților civili din cadrul Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului Român de Informații, Serviciului de Protecție și Pază, Serviciului de Informații Externe, Serviciului de Telecomunicații Speciale și Ministerului Justiției.

Prin urmare, în cadrul acestei reglementări speciale, derogatorii atât în raport de prevederile Legii nr. 53/2003 – Codul muncii, republicat, cât și în raport de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, modificată și completată, se instituie un regim juridic diferit de cel din dreptul comun, pentru salariații civili și funcționari publici, inclusiv pentru cei cu statut special, civili sau cadre militare din instituțiile publice, anterior enumerate, în scopul atragerii răspunderii materiale a acestora pentru pagube cauzate în legătură cu munca lor ori în legătură cu obligația de restituire a sumelor nedatorate, încasate.

Caracterul special și derogatoriu al reglementării se determină prin raportare la definiția conținută în art. 15 – **„Reglementări speciale și derogatorii”** din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată⁸, modificată și completată, text potrivit căruia:

„(1) O reglementare din aceeași materie și de același nivel poate fi cuprinsă într-un alt act normativ, dacă are caracter special față de actul care cuprinde reglementarea generală în materie.

(2) Caracterul special al unei reglementări se determină în funcție de obiectul acesteia, circumstanțiat la anumite categorii de situații, și de specificul soluțiilor legislative pe care le instituie.

⁸ Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative a fost republicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



(3) Reglementarea este derogatorie dacă soluțiile legislative referitoare la o situație anume determinată cuprind norme diferite în raport cu reglementarea – cadru în materie, aceasta din urmă păstrându-și caracterul său general obligatoriu pentru toate celelalte cazuri.”

§.1.2.1. La momentul adoptării sale, prevederile Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 nu se deosebeau în mod substanțial de dreptul comun în materie – art. 102-111 din Codul muncii aprobat prin Legea nr. 10/1972, în vigoare la acel moment⁹ care consacra răspunderea materială a salariaților, diferențele constând doar în unele reguli de fond prevăzute de art. 13 din ordonanță privind limitarea răspunderii materiale a militarilor și procedura prevăzută de Cap. IV privind căile de atac din sistemul reglementării speciale.¹⁰

Însă, în prezent, comparativ cu dreptul comun aplicabil salariaților, caracterul derogatoriu al Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 este evident, îndeosebi sub aspectele care interesează problematica prezentului recurs în interesul legii din perspectiva procedurii de urmat pentru atragerea răspunderii materiale.

Astfel, în sistemul reglementării generale a raporturilor de muncă, atunci când recuperarea contravalorii pagubei produse angajatorului nu se realizează prin acordul părților în condițiile prevăzute de Capitolul III al Titlului XI din Codul muncii, în situația în care, spre exemplu, persoana angajată nu recunoaște

⁹ Codul muncii al R.S.R. adoptat prin Legea nr. 10/1972, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 140 din 1 decembrie 1972, cu modificările și completările ulterioare a fost abrogat expres direct prin art. 281 alin. (2) din Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, intrată în vigoare la 1 martie 2003;

¹⁰ În acest sens, Ș. Beligrădeanu, „*Examen de ansamblu asupra Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor*”, precit., p.4-5;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



producerea pagubei ori nu este de acord cu întinderea acesteia și a contravalorii stabilite, în scopul atragerii răspunderii patrimoniale a salariatului, angajatorul are la dispoziție calea acțiunii în justiție prin care sesizează instanța competentă, generând un conflict de muncă, căruia îi sunt aplicabile prevederile din Titlul XIII – „*Jurisdicția muncii*” din Legea nr. 53/2003, privind Codul muncii¹¹.

Prin urmare, în prezent, în dreptul comun al muncii este exclusă atragerea răspunderii patrimoniale a angajatului prin emiterea, de către angajator, a deciziei de imputare, astfel cum este în cazul răspunderii materiale a militarilor reglementată de Ordonanța Guvernului nr. 121/1998.¹²

§.1.2.2. De asemenea, comparativ și cu procedura de atragere a răspunderii civile a funcționarilor publici consacrată prin art. 84 – 85 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, modificată și completată, Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 prezintă anumite particularități care pun în evidență caracterul său derogator.

Astfel, potrivit art. 84 din Legea nr. 188/1999, republicată, modificată și completată:

„Răspunderea civilă a funcționarului public se angajează:

a) pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează;

b) pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit;

¹¹ În acest sens, a evidențiat și Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii, decizia nr. 3 din 12 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 445 din 18 iunie 2014;

¹² În același sens, L. Georgescu, A. Cioriciu Ștefănescu, B. Vlad, „*Dreptul public al muncii*”, coord. Al. Țiclea, Editura Wolters Kluwer, București, 2009, p.409;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE



CABINET PROCUROR GENERAL

c) pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive”.

Art. 85 alin. (1), (2) și (2¹) din această lege precizează că:

„(1) Repararea pagubelor aduse autorității sau instituției publice în situațiile prevăzute la art. 84 lit. a) și b) se dispune prin emiterea de către conducătorul autorității sau instituției publice a unui ordin sau a unei dispoziții de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin asumarea unui angajament de plată, iar în situația prevăzută la lit. c) a aceluiași articol, pe baza hotărârii judecătorești definitive și irevocabile.

(2) Împotriva ordinului sau dispoziției de imputare funcționarul public în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ.

(2¹) Ordinul sau dispoziția de imputare rămasă definitivă ca urmare a neintroducerii ori respingerii acțiunii la instanța de contencios administrativ constituie titlu executoriu”.

Comparativ, în sistemul normativ al Ordonanței Guvernului nr. 121/1998, răspunderea materială a militarilor și obligația de restituire sunt stabilite prin aceleași acte indicate în articolele evocate din Legea nr. 188/1999, respectiv, prin emiterea deciziei de imputare prevăzută de art. 25 din ordonanță¹³, sau prin

¹³ Potrivit art. 25 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998:

„(1) Obligarea la plata despăgubirilor pentru pagubele produse sau a contravalorii bunurilor și serviciilor nedatorate, precum și obligarea la restituirea sumelor încasate fără drept se face prin decizie de imputare;

(2) Decizia de imputare se emite de către comandantul sau șeful unității a cărei comisie a efectuat cercetarea administrativă și constituie titlu executoriu.

(3) În situațiile prevăzute la alin. (1), când în cauză este comandantul sau șeful unității, singur sau împreună cu alte persoane, decizia de imputare se emite de comandantul sau șeful eșalonului superior.

(4) Decizia de imputare se emite în termen de cel mult 30 de zile de la data înregistrării procesului-verbal de cercetare administrativă la organul competent să o emită și se comunică în termen de cel mult 15 zile celui obligat la plată.

(5) Decizia de imputare va fi temeinic motivată și va cuprinde obligatoriu termenul în care poate fi contestată și organul competent în soluționarea contestației.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



angajamentul de plată, prevăzut de art. 26, atunci când obligația de despăgubire sau de restituire este recunoscută de militar¹⁴, singura diferență, sub acest aspect fiind dată de reglementarea minuțioasă, în cuprinsul art. 22 – 24 din Capitolul III al ordonanței, sub denumirea marginală „**Stabilirea și recuperarea pagubelor**”, a unei proceduri de cercetare administrativă prealabilă emiterii acestor acte și a unor termene diferite de cele conținute în reglementarea-cadru, pentru atragerea acestei forme de răspundere .

Așadar, spre deosebire de salariații cărora le este aplicabil Codul muncii și, identic, funcționarilor publici, stabilirea și recuperarea prejudiciului în cadrul răspunderii materiale a militarilor, atunci când repararea pagubei nu este asumată printr-un angajament de plată, se face în mod unilateral de către unitatea păgubită sau unitatea ierarhic superioară, după o procedură specială¹⁵, amănunțit reglementată în cadrul actului normativ special.

Decizia de imputare, despre care face vorbire art. 25 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, precum și ordinul sau dispoziția de imputare, prevăzute de art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată, au aceeași natură juridică. Ele constituie acte administrative tipice, în sensul definiției conținută de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, fiind acte unilaterale cu caracter individual emise de

(6) Proba temeiniciei și legalității deciziei de imputare trebuie efectuată de unitatea al cărei comandant sau șef a emis-o”.

¹⁴ Art. 26 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 are următorul conținut: „Acoperirea pagubelor, precum și restituirea sumelor sau plata contravalorii bunurilor ce nu mai pot fi restituite în natură ori a serviciilor nedatorate, recunoscute, se fac prin angajament de plată, în scris, al celui în cauză. În acest caz angajamentul de plată constituie titlu executoriu de la data semnării acestuia”.

¹⁵ În acest sens: Al Țiclea, „Răspunderea pentru daune în raporturile de muncă. Teorie și jurisprudență”, Editura Universul Juridic, București, 2014, p. 31 – 33; G. Bogasiu, notă la decizia nr. 3971 din 29.09.2010 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal în „*Legea contenciosului administrativ. Comentată și adnotată cu legislație, jurisprudență și doctrină*”, ediția a II-a, Editura Universul Juridic, București, 2014, p. 96;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea executării în concret a legii prin care se dă naștere unor raporturi juridice în al căror conținut intră obligația de reparare a pagubei sau, după caz, de restituire a contravalorii bunurilor sau serviciilor nedatorate¹⁶.

§.1.2.3. Legea nr. 188/1999, ca lege generală, se aplică, în lipsa unor prevederi speciale, derogatorii tuturor funcționarilor publici, inclusiv celor care beneficiază de statute speciale. Potrivit legii generale, ordinul sau dispoziția de imputare poate fi atacată de funcționarul public la instanța de contencios administrativ. În cadrul acestei reglementări nu este prevăzută o procedură administrativ-jurisdicțională¹⁷.

În schimb, în Capitolul IV al Ordonanței Guvernului nr. 121/1998, reglementare specială în materie, sunt instituite două căi de atac.

¹⁶ Această natură juridică a deciziei/dispoziției/ordinului de imputare nu a constituit obiect de controversă. În mod constant, în jurisprudența instanței supreme și a Curții Constituționale, aceste acte juridice au fost calificate ca fiind acte administrative tipice (Curtea Constituțională, decizia nr. 34 din 9 februarie 2016, par. 24 – 27, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 286 din 15 aprilie 2016 și jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, loc. cit., par. 27).

¹⁷ Chestiunea necesității îndeplinirii procedurii prealabile, anterior sesizării instanței de contencios administrativ cu o acțiune în anularea dispoziției sau ordinului de imputare este controversată în doctrină. Bunăoară, unii autori consideră că, în lipsa unei prevederi contrare exprese, nu este obligatorie efectuarea procedurii prealabile (D.A. Tofan, **„Răspunderea civilă a funcționarilor publici”**, în **„Dreptul administrativ”**, vol. I, Ediția a II-a, Editura C.H. Beck, București, 2017). Dimpotrivă, se consideră că, și în acest caz, instanța de contencios administrativ nu poate fi sesizată decât după parcurgerea procedurii prealabile, întrucât, pe temeiul art. 117 din Legea nr. 188/1999, republicată, legislația specifică funcției publice se completează, în primul rând, cu Legea contenciosului administrativ, astfel că, în lipsa unor prevederi derogatorii, acțiunea prin care persoana vătămată investește instanța de contencios administrativ este supusă termenelor și condițiilor prevăzute de Legea nr. 554/2004, inclusiv procedurii prealabile (G. Bogasiu, **„Legea contenciosului administrativ. Comentată și adnotată cu legislație, jurisprudență și doctrină”**, Editura Universul Juridic, București, 2014, p. 240 – 241).



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



Prima cale de atac, **contestația** prevăzută de art. 30 din ordonanță¹⁸ este de fapt un recurs grațios¹⁹.

În schimb, cea de-a doua cale de atac, **plângerea** prevăzută de art. 31 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, ce poate fi exercitată în fața comisiei de jurisdicție a imputațiilor, prevăzută de art. 32 din același act normativ²⁰, deschide accesul la o jurisdicție administrativă specială, astfel cum aceasta este definită de art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, ca reprezentând activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competențe de soluționare a unui conflict privind

¹⁸ Potrivit art. 30 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998:

„(1) Persoana care consideră că imputarea sau reținerea a fost făcută fără temei sau cu încălcarea legii, precum și cea care, după ce a semnat un angajament de plată, constată că în realitate nu datorează, parțial sau total, suma pretinsă de unitate poate face contestație, în cel mult 30 de zile de la data comunicării sub semnătură a deciziei de imputare sau de la data semnării angajamentului de plată.

(2) Contestațiile se depun la unitatea care are în evidență debitul și se soluționează de comandantul sau șeful care a emis decizia de imputare sau a cărei comisie a efectuat cercetarea administrativă privind paguba pentru care s-a semnat angajamentul de plată.

(3) Verificarea temeiniciei contestației poate fi făcută de persoana prevăzută la alin. (2) sau de o comisie de soluționare a contestației, numită de aceasta, nefiind obligatoriu ca membrii comisiei să fi participat la efectuarea cercetării administrative.

(4) Hotărârea asupra contestației se pronunță în termen de cel mult 30 de zile de la data înregistrării acesteia și se comunică în scris, în termen de cel mult 15 zile de la pronunțare, unității care are în evidență debitul, precum și celui în cauză”.

¹⁹ În acest sens, Curtea Constituțională, decizia nr. 34 din 9 februarie 2016, par. 19 teza a III-a, precit.;

²⁰ Potrivit art. 31 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998:

„(1) Împotriva hotărârii pronunțate asupra contestației cel nemulțumit poate face plângere în cel mult 15 zile de la data comunicării hotărârii.

(2) Plângerea se depune la unitatea care are în evidență debitul, iar aceasta este obligată să o înainteze comisiei de jurisdicție a imputațiilor în cel mult 5 zile de la înregistrare.

(3) Comisia de jurisdicție a imputațiilor soluționează plângerea în cel mult 60 de zile de la data înregistrării acesteia la comisie.

(4) Hotărârea comisiei de jurisdicție a imputațiilor se consideră definitivă și se comunică unității care are în evidență debitul, precum și celor în cauză, în cel mult 15 zile de la pronunțare”.

Art. 32 din aceeași ordonanță are următorul conținut:

„(1) Comisiile de jurisdicție a imputațiilor se înființează, se organizează și funcționează pe baza ordinului conducătorilor instituțiilor publice prevăzute la art. 2, fiind formate din 3-7 membri.

(2) Aceste comisii funcționează în complete compuse din 3 membri, din care unul va fi în mod obligatoriu ofițer de justiție sau licențiat în științe juridice”.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE



CABINET PROCUROR GENERAL

un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale.

De altfel, pe baza dispozițiilor art. 31–39 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, care stabilesc modalitatea de numire a membrilor din comisiile de jurisdicție a imputațiilor, faptul că procedura desfășurată în fața acestora se bazează pe principiile contradictorialității și al garantării efective a exercitării dreptului la apărare, precum și pe egalitatea părților litigante în fața organului administrativ, s-a acceptat unanim că, această comisie de jurisdicție a imputațiilor este un exemplu tipic de jurisdicție specială administrativă²¹.

Pe de altă parte, potrivit art. 43 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, *„În situația în care, după epuizarea acestor căi de atac, persoanele obligate la repararea prejudiciului în condițiile prezentei ordonanțe consideră că au fost lezate într-un drept legitim se pot adresa instanței judecătorești competente, potrivit legii”*.

Curtea Constituțională, prin decizia nr. 34 din 9 februarie 2016, a constatat că sintagma *„după epuizarea acestor căi de atac”* din cuprinsul art. 43 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor este neconstituțională, întrucât, prin efectul acestei sintagme, posibilitatea conferită de art. 31 din aceeași ordonanță de a apela la o jurisdicție administrativă specială se transformă în obligație, încălcându-se, astfel, art. 21 alin. (4) din Constituție, care

²¹ În acest sens, Curtea Constituțională, decizia nr. 34 din 9 februarie 2016, par. 28 – 35, precit.; G. Bogasiu, *„Justiția actului administrativ. O abordare biunivocă”*, Editura Universul Juridic, București, 2013, p. 127 – 129; I. Riciu, *„Procedura contenciosului administrativ. Aspecte teoretice și repere jurisdicționale”*, Editura Hamangiu, București, 2012, n.202, p. 197; Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, decizia nr. 3386 din 5 iulie 2012;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE



CABINET PROCUROR GENERAL

consfințește caracterul facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative (*par. 36 din decizie*).

În acest context, instanța de contencios constituțional a arătat că justițiabilul trebuie să aibă posibilitatea să opteze pentru parcurgerea unei proceduri administrativ-jurisdicționale, ca o expresie a încrederii sale în faptul că litigiul său poate fi soluționat cu celeritate și de către o jurisdicție specializată, dar nu i se poate impune recurgerea la o jurisdicție administrativă specială dacă acesta consideră că este mai bine să sesizeze direct instanța judecătorească competentă potrivit legii. Acest lucru nu înseamnă că justițiabilul nu poate fi obligat la parcurgerea unei proceduri prealabile, respectiv a unor căi de atac interne, cum ar fi recursul ierarhic sau recursul grațios și care dau posibilitatea autorităților competente să reanalizeze actul administrativ contestat²².

§ 2.1. În cauzele analizate, reclamanții, cadre militare, salariați civili și funcționari publici cu statut special din cadrul unor instituții prevăzute în art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 (Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne – Inspectorate de poliție și Jandarmeria Română, Serviciul de Informații Externe), după urmarea procedurii prealabile și a procedurii administrativ-jurisdicționale prevăzută de această ordonanță, au contestat, la instanțele de contencios administrativ, deciziile de imputare și hotărârile comisiilor de jurisdicție a imputațiilor constituite la nivelul autorităților publice centrale.

²² Curtea Constituțională, decizia nr. 34 din 9 februarie 2016, par. 37, precit.;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



§ 2.1.1. Divergența de jurisprudență sub aspectul instanței de contencios administrativ competentă material să soluționeze acțiunile formulate de reclamantii aflați în această ipoteză juridică rezultă din redactarea dispozițiilor art. 43 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, text care, consacrand în favoarea persoanelor obligate la repararea prejudiciului în condițiile acestei ordonanțe, care consideră că au fost lezate într-un drept legitim, dreptul de a se adresa instanțelor judecătorești competente potrivit legii, nu indică instanțele din ierarhia sistemului judiciar cărora le-ar reveni competența să soluționeze aceste cereri de chemare în judecată.

§ 2.1.2. În acest context, instanțele care au considerat că sunt competente curțile de apel au avut în vedere rangul central al autorității publice în sistemul căreia a funcționat comisia de jurisdicție a imputațiilor și s-a desfășurat procedura administrativ-jurisdicțională, finalizată printr-o hotărâre care întrunește toate caracteristicile unui act administrativ-jurisdicțional cu caracter definitiv, potrivit art. 31 din ordonanță și art. 2 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 554/2004, modificată și completată.

În această optică jurisprudențială, competența materială a curților de apel a fost stabilită prin raportare la rangul autorității publice al cărei act administrativ-jurisdicțional a format obiect al acțiunii judiciare, criteriul pentru partajarea competenței între tribunale și curțile de apel, ca instanțe de contencios administrativ, fiind cel prevăzut de art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, al poziționării autorității publice emitente a actului cu caracter definitiv în sistemul administrației publice.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



În această abordare, s-a considerat că art. 43 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 conține o normă de trimitere la dreptul comun în materia contenciosului administrativ–Legea nr. 554/2004. Așadar, nu sunt aplicabile dispozițiile art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici astfel cum au fost modificate prin art. IV din Legea nr. 2/2013 care dau în competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public, cu excepția situațiilor în care este stabilită în mod expres, prin lege, competența altor instanțe.

Prevederile Ordonanței Guvernului nr. 121/1998, ca act normativ special, au fost apreciate ca derogatorii de la dispozițiile art. 109 din Legea nr. 188/1999 și, în această orientare, s-a considerat lipsit de relevanță faptul că, potrivit legii, unii dintre reclamânți aveau statutul de funcționari publici civili sau militari, iar litigiul viza un aspect circumscris desfășurării raporturilor de serviciu ale acestora.

§2.1.3. Dimpotrivă, instanțele care au considerat că sunt competente material tribunalele, ca instanțe de contencios administrativ, au stabilit această competență pe temeiul art. 109 din Legea nr. 188/1999, republicată, astfel cum a fost modificat prin art. IV din Legea nr. 2/2013, în considerarea statutului juridic al reclamantilor, acela de funcționari publici cu statut special, precum și față de împrejurarea că art. 43 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, ca lege specială aplicabilă raportului juridic de răspundere materială, nu conține vreo prevedere expresă prin care să indice instanța de contencios administrativ competentă.

Ca atare, s-a considerat că sunt aplicabile dispozițiile generale în materia raporturilor de serviciu ale reclamantilor, fără a prezenta relevanță ierarhia



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



autorității publice emitente a actului administrativ-jurisdicțional supus controlului de legalitate.

În această optică jurisprudențială, s-a precizat că Legea nr. 188/1999 este o lege specială în raport de Legea nr. 554/2004, ce reprezintă dreptul comun mai larg în materie de contencios administrativ, acest din urmă act normativ stabilind o competență generală de soluționare a unei sfere mai largi de raporturi juridice.

§2.2. Consider că, în soluționarea acestei probleme de drept, criteriul aplicabil pentru stabilirea competenței materiale a instanței de contencios administrativ ar trebui să fie unic și anume, acela al poziționării autorității publice emitente a actului administrativ – jurisdicțional cu caracter definitiv, prin care a fost soluționată, în procedura administrativ jurisdicțională, plângerea formulată de reclamant, astfel încât trimiterea din art. 43 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 se consideră a fi făcută la prevederile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, modificată și completată.

În această modalitate de soluționare a problemei de drept se asigură o abordare unitară a cazuisticii rezultată din aplicarea Ordonanței Guvernului nr. 121/1998, act normativ special care a instituit o procedură unică, în scopul atragerii răspunderii materiale a militarilor, categorie definită de art. 7 din această ordonanță prin includerea în acest termen a unor categorii socio-profesionale diverse, cu statute juridice diferite, precum și salariaților civili din cadrul autorităților publice indicate la art. 2.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



§2.2.1. Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 se aplică în primul rând, militarilor, categorie care, potrivit art. 7 include: militarii în termen, militarii cu termen redus, rezerviștii concentrați sau mobilizați, elevii și studenții instituțiilor militare de învățământ, militarii angajați pe bază de contract și cadrele militare.

Totodată, potrivit art. 9, ordonanța se aplică și salariaților civili din structura instituțiilor publice prevăzute la art. 2, respectiv: Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Protecție și Pază, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Telecomunicații Speciale și Ministerul Justiției.

Decelând, din perspectiva sferei destinatarilor acestei reglementări speciale, raportat la cadrul normativ care stabilește statutul fiecăruia dintre aceștia, se observă o varietate de situații juridice sub aspectul temeiurilor juridice pe baza cărora o persoană dobândește **calitatea de militar** în sensul art. 7 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, acestea nefiind subsumate, în totalitate, raporturilor de serviciu ale cadrelor militare, militari profesioniști.

§ 2.2.1.1. Bunăoară, Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 se aplică **militarilor în termen și militarilor cu termen redus, rezerviștilor concentrați sau mobilizați.**

În cazul acestora, desfășurarea activităților cu specific militar nu își află temeiul în raporturi juridice de muncă *lato sensu*, ci constituie expresia exercitării unui drept și a îndeplinirii unei îndatoriri constituționale, de apărare a țării, prevăzute de art. 55 din Legea fundamentală și detaliate în Legea nr. 446/2006



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



privind pregătirea populației pentru apărare, modificată și completată²³, act normativ care a înlocuit Legea nr. 46/1996 privind pregătirea populației pentru apărare²⁴, în vigoare la data adoptării Ordonanței Guvernului nr. 121/1998.

Este adevărat că, perioada de timp în care o persoană îndeplinește serviciul militar activ în calitate de militar în termen, este concentrată sau mobilizată constituie, potrivit art. 3 alin. (6) din Legea nr. 446/2006, modificată și completată, vechime în serviciu ori vechime în muncă, după caz, precum și stagiul de cotizare la sistemul public de asigurări sociale, tocmai pentru a compensa efectele suspendării, pe această perioadă, a raporturilor de serviciu ori de muncă ale persoanei ce se află într-o atare situație²⁵.

Însă, această împrejurare nu este de natură să conducă la nașterea unor raporturi de serviciu sau la muncă între militarul aflat în această ipoteză și structura

²³ Legea nr. 446 din 30 noiembrie 2006 privind pregătirea populației pentru apărare a fost publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 990 din 12 decembrie 2006 și modificată prin Legea nr. 128 din 12 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 491 din 18 iulie 2012.

²⁴ Legea nr. 46/1996 privind pregătirea populației pentru apărare, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 120 din 11 iunie 1996, cu modificările și completările ulterioare a fost abrogată expres prin art. 92 din Legea nr. 446/2006.

²⁵ Potrivit art. 94 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, modificată și completată: „(1) Raportul de serviciu se suspendă de drept atunci când funcționarul public se află în una dintre următoarele situații:

...
e) efectuează stagiul militar, serviciul militar alternativ, este concentrat sau mobilizat.”

Efectuarea stagiului militar, ca militar în termen, concentrarea sau mobilizarea constituie, totodată, alte cazuri prevăzute de lege în care contractul individual de muncă se suspendă de drept, în sensul art. 50 lit. i) din Codul muncii, republicat, de vreme ce, potrivit art. 46 lit. d) din Legea nr. 446/2006, angajatorii cu obligația să suspende, în condițiile legii, raporturile de muncă sau raporturile de serviciu în situațiile care presupun absența de la locul de muncă, după caz, ale salariaților care participă la exercițiile și antrenamentele de mobilizare, sunt concentrați/mobilizați, conform legii, sau îndeplinesc serviciul militar în condițiile prevăzute la art. 3 alin. (5) și alin. (5)¹ și să păstreze locul de muncă pe toată durata cât salariații își îndeplinesc îndatoririle militare.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



în cadrul căreia îndeplinește serviciul militar activ²⁶ sau în rezervă²⁷ și dobândirea calității de militar profesionist, soldat și gradat voluntar, ori, după caz, rezervist voluntar, în alte condiții decât cele prevăzute de Legea nr. 80/1995 privind Statutul cadrelor militare, modificată și completată, Legea nr. 384/2006 privind Statutul soldaților și gradaților profesioniști, modificată și completată ori, după caz, Legea nr. 270/2015 privind Statutul Rezerviștilor voluntari²⁸.

Prin urmare, în privința acestor persoane, care nu se află, cu unitatea în cadrul căreia îndeplinesc serviciul militar, în raporturi de serviciu specifice exercitării unei funcții publice militare, **competența instanței la care trimite art. 43 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 nu poate fi determinată după criteriul**

²⁶ În sensul art. 3 alin. (3) din Legea nr. 446/2006, **serviciul militar activ** se îndeplinește în calitate de:

- a) militar profesionist;
- b) militar în termen;
- c) elev sau student la instituțiile de învățământ din sistemul de apărare și securitate națională, cu excepția elevilor liceelor și colegilor militari;
- d) soldat sau gradat voluntar.

²⁷ Art. 3 alin. (4) din Legea nr. 446/2006 arată că **serviciul militar în rezervă** se îndeplinește în calitate de:

- a) rezervist voluntar;
- b) rezervist.

²⁸ Potrivit art. 10 din Legea nr. 446/2006, sunt considerați în serviciu, ca **militari profesioniști**, ofițerii, maiștrii militari și subofițerii în activitate, iar potrivit art. 11 din aceeași lege, calitatea de ofițer, maestru militar sau subofițer în activitate se obține în condițiile prevăzute de lege.

Trimiterea din art. 11 al Legii nr. 446/2006 se consideră a fi făcută la Legea nr. 80/1995 privind Statutul cadrelor militare care, în art. 5, arată că ofițerii, maiștrii militari și subofițerii în activitate sunt **militari profesioniști**.

Legea nr. 384/2006 privind Statutul soldaților și gradaților profesioniști, modificată și completată arată, în art. 1 că aceștia constituie un corp distinct de personal militar, recrutat pe bază de voluntariat și situat la baza ierarhiei militare, fiind angajați pe baza unui contract în funcții prevăzute în acest scop în statele de organizare a unităților militare, pe o perioadă determinată, în funcție de nivelul de pregătire, starea de sănătate și aptitudinile acestora pentru îndeplinirea îndatoririlor militare.

Rezerviștii voluntari al căror statut este reglementat prin Legea nr. 270/2015 își desfășoară activitatea pe baza unui contract individual pe durată determinată, putând fi selecționați, pe bază de voluntariat, din rândul cadrelor militare în rezervă, al soldaților și gradaților rezerviști, al cetățenilor care nu au îndeplinit serviciul militar activ, dar care optează pentru îndeplinirea serviciului militar în rezervă în calitate de rezervist voluntar, al cetățenilor români care îndeplinesc serviciul militar activ în una dintre formele prevăzute de lege și al funcționarilor publici cu statut special din instituțiile cu atribuții în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale, la încetarea raporturilor de serviciu, potrivit art. 1 alin. (1) și (4), art. 2 și art. 37 din lege.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



statutului profesional, ci exclusiv pe baza criteriului prevăzut de art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, acesta fiind dat de rangul ierarhic al autorității publice care a soluționat, în procedura administrativ – jurisdicțională prin hotărâre definitivă, plângerea atunci când persoana a cărei răspundere materială a fost atrasă prin decizia de imputare a optat pentru parcurgerea acestei proceduri.

§2.2.1.2. În mod similar, se raționează și în privința elevilor și studenților instituțiilor militare de învățământ, întrucât, prin ipoteză, în aceste situații nu se nasc raporturi juridice de muncă, ci raporturi specifice procesului educațional în cadrul unor forme de învățământ preuniversitar ori superior, cu specific militar, de informații, ordine publică și securitate națională, reglementate prin art. 34 – 41 și art. 176 – 179 din Legea educației naționale nr. 1/2011, modificată și completată, prin ordine și regulamente elaborate de către Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Justiției, Serviciul Român de Informații și alte instituții cu atribuții în domeniile apărării, ordinii publice și securității naționale.

Din prevederile art. 41¹ din Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare, modificată și completată rezultă expres existența unor raporturi contractuale între viitoarele cadre militare și Ministerul Apărării Naționale în privința cheltuielilor de întreținere și de instruire pe timpul școlarizării într-o instituție militară de învățământ pentru formarea ofițerilor, maiștrilor militari sau subofițerilor.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



De altfel, în mod constant, cauzele care au avut ca obiect anularea deciziilor de imputare și a hotărârilor comisiilor de jurisdicție a imputațiilor, în legătură cu restituirea acestor cheltuieli au fost soluționate, în primă instanță, de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel²⁹.

§2.2.1.3. În privința **militarilor angajați pe bază de contract** este mai presus de orice îndoială că raporturile de muncă ale acestora au temei contractual și că nu li se poate recunoaște statutul de funcționari publici.

Astfel, potrivit art. 1 alin. (1) și (2) din Legea nr. 348/2006 privind statutul soldaților și gradaților profesioniști, modificată și completată, soldații și gradații profesioniști constituie un **corp distinct de personal militar**, recrutat pe bază de voluntariat și situat la baza ierarhiei militare. Ei **sunt angajați pe baza unui contract** în funcții prevăzute în acest scop în statele de organizare a unităților militare, pe o perioadă determinată, în funcție de nivelul de pregătire, starea de sănătate și aptitudini, pentru îndeplinirea îndatoririlor militare.

Aceștia sunt militari, în sensul art. 7 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 și constituie o categorie de personal militar, distinctă de cadrele militare, militari profesioniști, al căror statut este reglementat de Legea nr. 80/1995, modificată și completată.

Această abordare dihotomică, existentă pe parcursul întregii activități, este determinată de temeiul diferit al raporturilor juridice de muncă ale celor două categorii de personal militar (cadre militare cărora li se aplică Legea nr. 80/1995, pe

²⁹ Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, decizia nr. 964 din 19 februarie 2010, decizia nr. 1733 din 30 martie 2012;



de o parte, și soldații și gradații profesioniști cărora li se aplică Legea nr. 384/2006, modificată și completată, pe de altă parte)³⁰.

În același sens, s-au exprimat opinii și în literatura de specialitate, contractul de angajare aflat în discuție fiind calificat ca un contract individual de muncă de tip particular³¹, cu anumite particularități determinate de calitatea de militar a celui care prestează munca.

Față de această calificare a raporturilor juridice de muncă ale militarilor angajați pe bază de contract – soldați și gradați profesioniști, ca regulă, competența de soluționare a conflictelor de muncă dintre aceștia și unitățile militare angajatoare aparține jurisdicției muncii, prima instanță fiind secția/completul specializat pentru conflicte de muncă și asigurări sociale a tribunalului, de vreme ce Legea nr. 384/2006 nu cuprinde niciun fel de reglementare în această privință³².

Cu toate acestea, astfel cum s-a arătat în precedent³³, prin Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 s-a instituit un cadru normativ special în privința răspunderii materiale a militarilor, derogator, atât sub aspect substanțial, cât și sub

³⁰ În acest sens ne-am exprimat opinia și în punctul de vedere nr. 3110/C/5333/III-5/2017 transmis instanței supreme la data de 23 februarie 2018, în dosarul nr. 3402/1/2017 al Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii – www.mpublic.ro/ro/content/ril-civil-din-data-de-23022018;

³¹ Al. Țiclea, „*Soluționarea conflictelor (litigiilor) de muncă ale funcționarilor publici*”, Revista Română de Dreptul Muncii nr. 6/2009, p. 22; Al. Țiclea, „*Tratat de dreptul muncii. Legislație. Doctrină. Jurisprudență.*”, Editura Universul Juridic, București, 2015, p. 28; I. Tr. Ștefănescu, „*Tratat teoretic și practic de drept al muncii*”, Ediția a II-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2017, p. 36 – 37; Șerban Beligrădeanu, „*Considerații critice asupra diversității nejustificate a reglementărilor legale privind competența materială a instanțelor judecătorești în domeniul soluționării conflictelor de muncă*”, Revista Română de Drept Privat nr. 3/2009, p. 26 – 28; Al. Țiclea, „*Răspunderea pentru daune în raporturile de muncă. Teorie și jurisprudență.*”, Editura Universul Juridic, București, 2014, p. 25 – 26; Șerban Beligrădeanu, „*Considerații asupra raportului juridic de muncă al funcționarilor publici, precum și în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă și cu o viziune monistă asupra obiectului dreptului muncii*”, Dreptul nr. 8/2010, p. 87 – 112;

³² Șerban Beligrădeanu, „*Considerații asupra raportului juridic de muncă al funcționarilor publici, precum și în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă și cu o viziune monistă asupra obiectului dreptului muncii*”, precit, p. 27;

³³ Supra §1.2.1.;



aspect procesual, de la prevederile actualului Cod al muncii, în ceea ce privește răspunderea patrimonială a salariaților.

În actul normativ special, prin obiectul său de reglementare, criteriul naturii raporturilor juridice de muncă și al calificării diferite a acestora nu a primit relevanță din perspective procesuale, de vreme ce legiuitorul a optat pentru o reglementare distinctă și unitară a unui aspect ce interesează executarea raporturilor juridice de muncă ale militarilor, categorie căreia în cadrul legii speciale, îi sunt subsumate categorii socio-profesionale cu statute juridice diferite.

De aceea, criteriul aplicabil pentru determinarea instanței competente, prevăzută de art. 43 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 va fi cel dat de natura actului care constituie obiect al acțiunii judiciare, decizia de imputare, iar atunci când s-a parcurs și procedura administrativ – jurisdicțională, hotărârea comisiei de jurisdicție a imputațiilor, opinia unanimă fiind în sensul că primul act este un act administrativ tipic și, cel de-al doilea, un act administrativ-jurisdicțional.

Față de natura acestor acte, competența materială funcțională nu poate aparține decât instanțelor de contencios administrativ, în lipsa vreunei norme exprese contrare, atributive de competență, în Legea nr. 348/2006 ori în Ordonanța Guvernului nr. 121/1998.

Această abordare circumscrie caracterului special și derogatoriu al Ordonanței Guvernului nr. 121/198 nu contravine statutului juridic al categoriei de militari analizată, întrucât, sub toate celelalte aspecte care vizează încheierea, executarea, modificarea, suspendarea sau încetarea contractelor individuale de



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



muncă, sancționarea disciplinară ori plata unor drepturi salariale neacordate, competența aparține jurisdicției muncii.

Așadar, odată determinată competența instanțelor de contencios administrativ, devin pe deplin aplicabile prevederile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, modificată și completată, în componenta referitoare la criteriul departajării competenței între tribunal și curtea de apel după rangul ierarhic al autorității publice care a emis actul administrativ contestat, curtea de apel, fiind competentă material să soluționeze aceste cauze atunci când procedura administrativ – jurisdicțională urmată de reclamant, potrivit propriei opțiuni, a fost finalizată printr-o hotărâre a comisiei de jurisdicție a imputațiilor constituită la nivelul autorităților publice centrale.

Situația juridică analizată în prezentul recurs în interesul legii este diferită de cea asupra căreia Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii s-a pronunțat prin decizia nr. 3 din 12 mai 2014³⁴, întrucât, spre deosebire de personalul silvic cu atribuții de pază a pădurilor care își desfășoară activitatea în temeiul unui contract individual de muncă și pentru care dispozițiile art. 6 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 85/2006 făcea trimitere în mod expres la răspunderea patrimonială prevăzută de Codul muncii, în privința soldaților și gradaților profesioniști există o reglementare specială, pentru atragerea răspunderii materiale, derogatorie de la regimul juridic aplicabil răspunderii patrimoniale din dreptul muncii.

³⁴ Publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 445 din 18 iunie 2014;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



§2.2.1.4. O altă categorie socio-profesională căreia îi sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 este cea a **cadrelor militare**, astfel cum sunt definite de art. 1, art. 4 lit. a), art. 5 și art. 6 alin. (1) din Legea nr. 80/1995, modificată și completată, ca un corp distinct, de militari profesioniști, compus din cetățeni români cărora li s-a acordat gradul de ofițer, maistru militar sau subofițer, în raport cu pregătirea lor militară și de specialitate, în condițiile prevăzute de lege, ocupă o funcție militară (atunci când se află în activitate), îndeplinesc o activitate menită să asigure funcționarea, perfecționarea și conducerea organismului militar în timp de pace și de război și care, în exercitarea atribuțiilor ce le revin, potrivit legii și prevederilor regulamentare militare, sunt investiți cu exercițiul autorității publice, bucurându-se de protecție, potrivit legii penale.

Toate instituțiile publice indicate în art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 au în structura lor personal militar din categoria cadrelor militare al căror statut este reglementat de Legea nr. 80/1995, modificată și completată.

Bunăoară, potrivit art. 43 alin. (1) din Legea nr. 346/2006 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apărării Naționale, republicată³⁵, „*Personalul Ministerului Apărării Naționale este format de personal militar și personal civil*”, iar potrivit art. 46 alin. (1) din aceeași lege, „*Personalul Ministerului Apărării Naționale este organizat și își desfășoară activitatea conform legislației specifice fiecărei categorii de personal și reglementărilor interne al ministerului*”.

Drepturile și obligațiile personalului militar și civil din cadrul Ministerului Apărării Naționale, altele decât cele prevăzute expres de Legea nr. 346/2006 sunt

³⁵ Legea nr. 346/2006 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apărării Naționale a fost republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 867 din 2 noiembrie 2017;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



cele prevăzute de lege și de alte acte normative, arată dispozițiile art. 50 din Legea nr. 346/2006.

Se observă că acest act normativ face trimitere la prevederile speciale aplicabile fiecărei categorii profesionale care intră în componența personalului Ministerului Apărării Naționale, personal militar și personal civil, în cea dintâi categorie fiind incluse cadrele militare, soldații și gradații profesioniști, iar în cea de-a doua categorie, a personalului civil, funcționarii publici și salariații care își desfășoară activitatea în baza unor contracte individuale de muncă.

În mod similar, potrivit art. 17 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne, modificată și completată, *„Personalul Ministerului Afacerilor Interne se compune din funcționari publici, polițiști – funcționari publici cu statut special, cadre militare în activitate, personal contractual, precum și soldați gradați și gradați voluntari.”*

Recent, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii, prin decizia nr. 10 din 16 aprilie 2018³⁶ a statuat că sunt de competența instanțelor de contencios administrativ litigiile având ca obiect drepturile bănești solicitate de jandarmii din cadrul Inspectoratului Județean de Jandarmi și pompierii din cadrul Inspectoratului General pentru Situații de Urgență, personal militar având statutul de cadre militare (ofițeri, maiștri militari și subofițeri) care își desfășoară activitatea în baza unor raporturi de serviciu, specifice funcționarilor publici cu statut special.

³⁶ Publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 536 din 28 iunie 2018;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



În considerentele acestei decizii, instanța supremă a arătat că: „Doar personalul militar care are și statutul de cadru militar și căruia îi sunt aplicabile prevederile Legii nr. 80/1995 are statutul de funcționar public, astfel încât litigiile privind raporturile de serviciu, deci și cele privitoare la plata unor drepturi de natură salarială aparțin competenței instanțelor de contencios administrativ, potrivit art. 109 din Legea nr. 188/1999, întrucât pe baza definiției din art. 2 alin. (2) teza întâi din Legea nr. 188/1999, potrivit căruia funcționarul public este o persoană numită, în condițiile legii, într-o funcție publică și a prevederilor art. 1, art. 4 – 6 din Legea nr. 80/1995, cadrele militare – ofițeri maiștri militari și subofițeri, indiferent de apartenența instituțională (Ministerul Apărării Naționale, Jandarmeria Română, Inspectoratul General pentru Situații de Urgență și unitățile subordonate) – sunt persoane numite într-o funcție publică, deci o varietate a funcționarilor publici, iar prevederile Legii nr. 188/1999 le sunt aplicabile, cu titlu de reglementare generală, potrivit art. 1 alin. (1) din acest act normativ”³⁷.

Faptul că statutul cadrelor militare (Legea nr. 80/1995) nu îi denumeste ca atare, nu a fost considerat, în considerentele acestei decizii³⁸, ca un argument suficient pentru ca militarii să nu fie considerați funcționari publici, întrucât nici pentru alte categorii de personal, reglementările statutare ale acestora nu utilizează termenul de funcționari publici, esențial, într-o atare calificare, fiind faptul că aceste categorii de personal ocupă, cu titlu profesional, o funcție publică și că, în privința lor, ca și în cazul funcționarilor publici civili (de drept comun), se verifică existența, cumulativă a mai multor elemente caracteristice, respectiv:

a) îndeplinesc un serviciu public;

³⁷ Decizia nr. 10 din 16 aprilie 2018, precit, par. 91;

³⁸ Idem, par. 92;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



b) contribuie, prin activitatea profesională desfășurată, la funcționarea unui sector al administrației publice;

c) sunt numite în funcție printr-un act administrativ unilateral, nu au încheiate contracte individuale de muncă, ci își desfășoară activitatea în baza unor raporturi de serviciu, specifice funcționarilor publici cu statut special;

d) se pot prevala, în exercițiul funcției ocupate de prerogative de putere publică;

e) asemenea funcționarilor publici civili, și militari sunt constituiți în corpuri profesionale, al ofițerilor, al maiștrilor militari și al subofițerilor, fiind structurate pe grade militare, potrivit principiului ierarhizării³⁹.

Aceleași considerații de principiu sunt valabile și pentru cadrele militare care fac parte din personalul militar al celorlalte autorități menționate în art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, respectiv, Serviciul Român de Informații⁴⁰,

³⁹ Idem, par. 92,94;

⁴⁰ Potrivit art. 27 alin. (1), (3) și (4) din **Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații, modificată și completată**: „(1) Personalul Serviciului Român de Informații se compune din cadre militare permanente și salariați civili, care îndeplinesc atribuții operative și administrative.

....

(2) Cadrele militare ale Serviciului Român de Informații au toate drepturile și obligațiile prevăzute pentru militarii armatei române, de reglementările legale, statutele și regulamentele militare.

(3) Salariații civili sunt supuși dispozițiilor Codului muncii și celorlalte prevederi legale și regulamentare ale Serviciului Român de Informații.”;



Serviciului de Informații Externe⁴¹, Serviciului de Protecție și Pază⁴² și Serviciului de Telecomunicații Speciale⁴³.

⁴¹ Potrivit art. 13 din **Legea nr. 1/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Informații Externe, republicată** în Monitorul Oficial, partea I, nr. 511 din 18 octombrie 2000, modificată și completată: „Personalul Serviciului de Informații Externe se compune din cadre militare, militari angajați pe bază de contract și salariați civili.”

Art. 14 din același act normativ are următorul conținut:

„(1) Cadrele militare în activitate, în rezervă sau în retragere din cadrul Serviciului de Informații Externe au toate drepturile și îndatoririle prevăzute de actele normative aplicabile armatei române, precum și de reglementările specifice acestui serviciu.

(2) Militarii angajați pe bază de contract sunt investiți cu exercițiul autorității publice pe timpul și în legătură cu îndeplinirea atribuțiilor și îndatoririlor de serviciu, în limitele competențelor stabilite prin lege pentru cadrele militare în activitate. Modul de angajare, durata contractului, drepturile și îndatoririle militarilor angajați pe bază de contract sunt cele prevăzute de actele normative aplicabile armatei române și prin ordin al directorului Serviciului de Informații Externe.

(3) Salariaților civili le sunt aplicabile, după caz, dispozițiile Codului muncii, ale Statutului funcționarilor publici, precum și alte actelor normative și reglementărilor specifice Serviciului de Informații Externe.

(4) Salariații civili sunt obligați să depună jurământul cu privire la respectarea Constituției, a legilor țării și a reglementărilor specifice Serviciului de Informații Externe.”

Potrivit art. 16 din aceeași lege: „Cadrele Serviciului de Informații Externe care sunt investite cu exercițiul autorității publice au toate drepturile și obligațiile prevăzute de lege în această calitate.”, iar art. 17 arată că: „Seleționarea, încadrarea, acordarea gradelor și înaintarea în grad și în funcție, transferarea, trecerea în rezervă, încetarea sau desfacerea contractului individual de muncă al personalului Serviciului de Informații Externe se fac potrivit legii, Regulamentului privind organizarea și funcționarea Serviciului de Informații Externe, Statutului cadrelor militare și regulamentelor militare, precum și altor dispoziții legale. Serviciul de Informații Externe ține evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici din cadrul instituției, prin structurile proprii, prin derogare de la prevederile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.”

⁴² Potrivit art. 1 alin. (2) din **Legea nr. 191/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Protecție și Pază**, modificată și completată: „Serviciul de Protecție și Pază are o structură militară și este parte componentă a sistemului național de apărare.”

Art. 15 alin. (1) și (2) din aceeași lege arată că: „(1) Personalul Serviciului de Protecție și Pază se compune din personal militar și salariați civili.

(2) Pe timpul îndeplinirii atribuțiilor, personalul operativ este investit cu exercițiul autorității publice.”

Art. 16 alin. (1) și (2) statuează că: „(1) Personalul militar din Serviciul de Protecție și Pază are toate drepturile și îndatoririle stabilite pentru militarii forțelor armate și îi desfășoară activitatea în condițiile prevăzute de lege și de regulamentele militare.

(2) Salariaților civili li se aplică dispozițiile Codului muncii și alte prevederi legale, precum și prevederile specifice Serviciului de Protecție și Pază.”

⁴³ Potrivit art. 12 din **Legea nr. 92/1996 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Telecomunicații Speciale**, modificată și completată: „(1) Personalul Serviciului de Telecomunicații Speciale este format din cadre militare și salariați civili.

(2) Cadrele militare din Serviciul de Telecomunicații Speciale își desfășoară activitatea în condițiile legii și ale regulamentelor militare generale.

(3) Pentru salariații civili se aplică prevederile Codului muncii, ale celorlalte legi din domeniul muncii și protecției sociale, ale regulamentului de ordine în interioră al salariaților civili, precum și ale ordinelor emise de directorul Serviciului de Telecomunicații Speciale.”

Art. 16 din aceeași lege arată că: „Prevederile Legii nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare se aplică și personalului Serviciului de Telecomunicații Speciale.”;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



Astfel, pe temeiul art. 109 din Legea nr. 80/1995, modificată și completată⁴⁴, cât și al normelor de trimitere la statutul cadrelor militare, cuprinse în actele normative speciale adoptate în vederea organizării și funcționării instituțiilor cu atribuții în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale, personalului militar din categoria ofițerilor, maiștrilor militari și subofițerilor, le este aplicabilă, ca statut special, Legea nr. 80/1995, modificată și completată și, în completare, Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, drept comun pentru funcționarii publici care beneficiază de statute speciale⁴⁵.

Prin aceste statute speciale se poate deroga de la statutul general, în limitele pe care acesta le permite⁴⁶.

La rândul său, în temeiul art. 117, Legea nr. 188/1999 se completează cu prevederile legislației muncii, precum și cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsură în care nu contravin legislației specifice funcției publice.

⁴⁴ Potrivit art. 109 din Legea nr. 80/1995, modificată și completată: „Dispozițiile prezentei legi se aplică în mod corespunzător și ofițerilor, maiștrilor militari și subofițerilor aparținând Ministerului Afacerilor Interne și Ministerului Justiției, respectiv serviciilor de stat specializate în domeniul apărării și siguranței naționale care, potrivit legii, au în structurile proprii personal militar.”;

⁴⁵ Concluzia este susținută, atât de prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 care arată că: „Prezenta lege reglementează regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și stat sau administrația publică locală, prin autoritățile administrative autonome ori prin autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale, denumite în continuare raporturi de serviciu”, cât și de prevederile art. 5 din lege ce conține o enumerare enunțativă, nu limitativă, a funcționarilor publici care pot beneficia de statute speciale. În acest sens, Șerban Beligrădeanu, „*Considerații critice asupra unei viziuni administrativiste învechite în legătură cu natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici*”, Revista Română de Drept Privat nr. 6/2010, p. 74-75; Șerban Beligrădeanu, Ion Traian Ștefănescu, „*Răspunderea civilă reciprocă între părțile raportului – contractual – de serviciu al funcționarului public*”, Dreptul nr. 4/2009, p. 77-93; Verginia Vedinaș, „*Funcționarul public-instituție a dreptului administrativ*”, Pandectele Române nr. 5/2011, p. 93; Verginia Vedinaș, „*Considerații referitoare la raportul dintre Statutul funcționarilor publici și statutele speciale aplicabile unor categorii de funcționari publici*”, Dreptul nr. 4/2007, p. 141-150; Verginia Vedinaș, „*Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999). Comentarii, legislație, doctrină și jurisprudență*”, Ediția a II-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 23, p. 44;

⁴⁶ Verginia Vedinaș, „*Statutul funcționarilor publici...*”, precit., p. 44;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



În doctrină⁴⁷ s-a arătat că, în contextul în care contenciosul funcției publice este o specie a contenciosului administrativ, sub aspect procesual, în lipsa unor prevederi derogatorii, legislația funcției publice se completează cu Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificată și completată.

Bineînțeles că, pot exista și situații, astfel cum este cazul Ordonanței Guvernului nr. 121/1998, în care, anumite aspecte ce aparțin raporturilor de serviciu ale unor funcționari publici primesc o reglementare distinctă și derogatorie de la dreptul comun, caz în care, legea specială va fi aplicabilă cu prioritate.

Raportând aceste observații de principiu la dispozițiile art. 43 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, se constată că dispozițiile din legea specială nu prevăd explicit instanța competentă să soluționeze contestația persoanei interesate.

Față de natura juridică a actului care face obiect al acțiunii judiciare, considerarea acestei norme ca fiind una de trimitere la prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, ca drept comun mai larg în materie, și atribuirea, pe acest temei, a competenței instanțelor de contencios administrativ, este o constantă a jurisprudenței.

În prezent, competența instanțelor de contencios administrativ este susținută și de calificarea expresă a raporturilor de muncă ale cadrelor militare ca fiind raporturi de serviciu, specifice exercitării unei funcții publice militare⁴⁸.

⁴⁷ Oliviu Puie, „*Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*”, Vol. II, Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 260; Gabriela Bogasiu, „*Legea contenciosului administrativ...*”, precit., p. 241;

⁴⁸ Decizia nr. 10 din 16 aprilie 2018 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii, precit.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE



CABINET PROCUROR GENERAL

Până la modificarea art. 109 din Legea nr. 188/1999 prin art. IV din Legea nr. 2/2013, în litigiile privind raporturile de serviciu ale cadrelor militare, competența materială a instanțelor de contencios administrativ a fost stabilită, în mod constant, pe baza criteriului emitentului actului administrativ contestat⁴⁹.

Divergența apărută după modificarea art. 109 din Legea nr. 188/1999⁵⁰, se cuvine a fi soluționată prin luarea în considerare a caracterului special al Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 și a efectelor specifice parcurgerii procedurii administrativ jurisdicționale, anterior sesizării instanței.

Astfel, sub denumirea generică, de răspundere materială a militarilor, Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, act normativ special, derogatoriu atât de la prevederile Codului muncii, în ceea ce privește răspunderea patrimonială a salariaților, ci și de la prevederile Legii nr. 188/1999, în ceea ce privește răspunderea civilă a funcționarilor publici, reglementează distinct un element al raporturilor de muncă pentru personalul militar și civil din instituțiile de apărare, ordine publică și siguranță națională, personal în care sunt regăsite categorii și corpuri profesionale cu statute diferite, eterogene.

⁴⁹ În acest sens, soluția de principiu din 25 februarie 2008 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal: „Cu privire la personalul militar, având în vedere prevederile art. 6 din Legea nr. 80/1995, precum și faptul că aceste persoane sunt investite cu exercițiul autorității publice, litigiile având ca obiect sancțiunile disciplinare se soluționează de instanța de contencios administrativ. Gradul instanței de contencios administrativ (tribunal sau curte de apel) se stabilește potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 în raport cu emitentul actului contestat.”; Curtea Supremă de Justiție, Secția de Contencios Administrativ, decizia nr. 2549/2003, Dreptul nr. 11/2004, p. 296 apud L. Georgescu, A. Cioriciu Ștefănescu, B. Vlad, op. cit., nota 3 subsol, p. 472; Alexandru Țiclea, „Soluționarea conflictelor (litigiilor) de muncă ale funcționarilor publici”, Revista Română de Dreptul Muncii nr. 6/2009, nota 37 subsol, p. 21;

⁵⁰ Spre deosebire de redactarea anterioară, în care competența instanțelor de contencios administrativ de a soluționa litigiile privind raporturile de serviciu ale funcționarilor publici era enunțată generic, fără a preciza care sunt aceste instanțe, stabilirea acestora fiind făcută după criteriul rangului autorității emitente, prin modificările aduse de art. IV din Legea nr. 2/2013, este precizat expres că acestea se soluționează de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale tribunalelor, cu excepția situațiilor în care este stabilită expres, prin lege, competența altor instanțe.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



În cadrul reglementării speciale, toate aceste categorii profesionale primesc, sub aspectul răspunderii materiale, reguli de fond și o procedură unitară. Mai mult, reglementarea este aplicabilă și obligațiilor de reparare a prejudiciilor ori de restituire izvorâte din raporturi juridice care nu se creează în cadrul unor relații de muncă⁵¹.

În toate cauzele analizate, reclamantii au optat pentru parcurgerea completă a procedurii administrativ-jurisdicționale, deși, potrivit art. 21 alin.(4) din Constituție și deciziei nr. 34 din 9 februarie 2016 pronunțată de Curtea Constituțională, aceasta era facultativă, iar comisiile de jurisdicție a imputațiilor constituite la nivelul autorităților administrației publice centrale⁵² s-au pronunțat prin hotărâri definitive care constituie acte administrativ-jurisdicționale, în sensul art. 2 alin. (1) lit. d) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificată și completată.

În aceste condiții, actul administrativ-jurisdicțional, prin care a fost finalizată această procedură, constituie obiect al acțiunii în contencios administrativ subiectiv de plină jurisdicție, în temeiul art. 1 și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, astfel încât, persoana vătămată, destinatară a acestui act, nemulțumită de soluția pe care o conține, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, aplicabilă, cu titlu de lege generală, și în privința litigiilor privind funcția publică și statutul funcționarilor publici.

⁵¹ Analizate supra § 2.2.1.1. și § 2.2.1.2.;

⁵² În hotărârile judecătorești anexate, cu titlu exemplificativ, prezentei sesizări de recurs în interesul legii, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Apărării Naționale și Serviciul de Informații Externe;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



Stabilirea competenței materiale a instanței de contencios administrativ prin aplicarea unui criteriu unic – rangul autorității publice la nivelul căreia a fost constituită comisia de jurisdicție a imputațiilor ce s-a pronunțat prin hotărâre definitivă - nu golește de efecte, în plan procesual, voința reclamantilor care, anterior sesizării instanței, au parcurs procedura administrativ-jurisdicțională, deși aceasta era facultativă, și răspunde cerințelor de coerență și previzibilitate în aplicarea legii.

De asemenea, aplicarea, în această privință, a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, ca lege generală în materie, este permisă de art. 117 din Legea nr. 188/1999, republicată și nu contravine legislației specifice funcției publice, de vreme ce, pe această cale, se asigură un nivel adecvat de protecție juridică pentru cei care exercită o funcție publică, militară ori civilă și un tratament juridic identic, din perspective procesuale, cu persoane aflate în aceeași ipoteză juridică, dar care nu au raporturi specifice funcției publice, cu structurile de apărare, ordine publică și siguranță națională prevăzute de art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998.

A raționa în sens contrar și a stabili competența de soluționare a unora dintre aceste litigii în favoarea tribunalelor, ca instanțe de contencios administrativ, prin aplicarea criteriului statutului profesional al reclamantului (funcționar public militar ori civil) și a curților de apel, prin aplicarea criteriului rangului autorității emitente a actului administrativ-jurisdicțional cu caracter definitiv (pentru toate celelalte categorii de militari prevăzuți de art. 7 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, care își desfășoară activitatea prin încheierea unor contracte



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



individuale de muncă de tip particular, pentru militarii care nu se află în raporturi juridice de muncă, ci execută serviciul militar activ sau în rezervă ori se află în raporturi contractuale specifice integrării într-o formă de învățământ miliar), precum și pentru salariații civili ai instituțiilor prevăzute de art. 2 din ordonanță, conduce la o aplicare scindată a legii speciale, ceea ce contravine spiritului unitar al acesteia.

Astfel, față de concepția de ansamblu, unitară, a Ordonanței Guvernului nr. 121/1998, act normativ special în raport de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată și Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, republicat, stabilirea competenței materiale pe baza criteriului apartenenței unora dintre persoanele cărora aceasta li se aplică la categoria funcționarilor publici (civili sau militari), cu sau fără statut special, creează un paradox juridic: militarii în termen, rezerviștii concentrați sau mobilizați, elevii și studenții militari, militarii ale căror raporturi juridice de muncă se derulează prin încheierea unui contract individual de muncă, precum și salariații civili ar putea să conteste, la curtea de apel, decizia de imputare și hotărârea comisiei de jurisdicție a imputațiilor constituită la nivelul autorităților publice centrale, întrucât în privința acestora funcționează pe deplin criteriul prevăzut de art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, de vreme ce apelarea la jurisdicția muncii, prevăzută de Titlul XII din Codul muncii, este incompatibilă cu modalitatea specială și derogatorie, de atragere a răspunderii lor materiale, prin emiterea deciziei de imputare, nu pe calea acțiunii în justiție inițiată de unitatea păgubită; în același timp, pentru militarii numiți într-o funcție publică, civilă sau militară, competența materială a tribunalului ar fi atrasă pe temeiul art. 109 din



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



Legea nr. 188/1999, astfel cum a fost modificat prin art. IV din Legea nr. 2/2013, ceea ce pune în discuție asigurarea egalității de tratament juridic în aplicarea legii speciale și, implicit, a protecției specifice recunoscută funcționarilor publici (civili sau militari), în considerarea statutului lor special, față de personalul contractual.

Bunăoară, în jurisprudența Curții Constituționale⁵³ s-a reținut că legislația specifică funcției publice cuprinde reglementări diferite față de dreptul comun care este legislația muncii, dar prin edictarea unei astfel de reglementări dedicate funcției publice, legiuitorul a înțeles să confere acestora un statut special care nu contravine principiului egalității în drepturi. Instituirea unui tratament juridic diferit pentru categorii profesionale diferite nu reprezintă discriminare atâta timp cât această diferență de tratament este însoțită de garanții suficiente exercitării tuturor drepturilor corespunzătoare.

Acceptând că legiuitorul poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură și modalități specifice de exercitare a drepturilor procedurale, Curtea Constituțională, reamintind decizia Plenului nr. 1 din 8 februarie 1994 prin care s-a statuat că, în acest demers, legiuitorul este ținut de respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice prevăzut de art. 16 alin. (1) din Constituție, a arătat, inclusiv în cauze în care a examinat constituționalitatea art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, că principiul egalității în fața legii presupune

⁵³ Curtea Constituțională, decizia nr. 391 din 1 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 699 din 14 noiembrie 2013;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



soluții diferite pentru situații diferite, astfel încât, un tratament diferit trebuie să se justifice rațional⁵⁴.

Or, statutul special al funcționarilor publici care conferă acestora anumite avantaje și garanții față de personalul contractual, cum ar fi, de exemplu, stabilitatea în funcție, justifică un tratament juridic diferit în ceea ce privește instanța competentă să soluționeze litigiile ivite în raporturile de serviciu ale acestora⁵⁵.

De asemenea, examinând comparativ dispozițiile art. 10 alin. (1) teza finală din Legea nr. 554/2004 și prevederile art. 109 teza finală din Legea nr. 188/1999, instanța de contencios constituțional a reținut că ambele prevederi legale supuse controlului de constituționalitate stabilesc cu claritate reguli de competență a instanțelor judecătorești de contencios administrativ și excepțiile de la aceste reguli nu pot fi considerate de natură a încălca dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție. Astfel, în materia contenciosului administrativ, regula competenței materiale este cea privitoare la partajarea competenței între tribunal și curte de apel, după rangul autorității, în timp ce, în cadrul raportului de serviciu al funcționarului public, art. 109 din Legea nr. 188/1999 stabilește competența materială a tribunalului, indiferent de gradul autorității publice în litigiu. Excepția de la această regulă este prevăzută în chiar conținutul art. 109 din Legea nr. 188/1999 și face trimitere la legi

⁵⁴ Curtea Constituțională, decizia nr. 328 din 25 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 490 din 2 august 2013;

⁵⁵ Curtea Constituțională, decizia nr. 328 din 25 iunie 2013, precit; decizia nr. 552 din 17 decembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 109 din 13 februarie 2014; decizia nr. 30 din 21 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 143 din 26 februarie 2014; decizia nr. 162 din 20 martie 2014, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 359 din 15 mai 2014;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



ce conțin dispoziții prin care se stabilește în mod expres o derogare de la aplicarea acestui text de lege⁵⁶.

Sub acest aspect, Curtea a constatat că, astfel cum sunt formulate, prevederile legale supuse controlului de constituționalitate, acestea instituie, în mod clar și precis, instanțele judecătorești competente sub aspect material să soluționeze cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public, respectând regulile de tehnică legislativă, stabilite de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Astfel, potrivit art. 15 din actul normativ menționat: *„(1) O reglementare din aceeași materie și de același nivel poate fi cuprinsă într-un alt act normativ, dacă are caracter special față de actul ce cuprinde reglementarea generală în materie. (2) Caracterul special al unei reglementări se determină în funcție de obiectul acestuia, circumstanțiat la anumite categorii de situații, și de specificul soluțiilor legislative pe care le instituie (...)”*⁵⁷.

În cadrul aceleiași decizii, Curtea Constituțională a precizat și că problema interpretării și aplicării dispozițiilor legale criticate excedează controlului de constituționalitate, fiind de resortul instanțelor judecătorești investite cu soluționarea cauzelor. Astfel, (...) instanțele judecătorești interpretează legea, în mod necesar, în procesul soluționării cauzelor cu care au fost investite, dar complexitatea unor cauze poate conduce, uneori, la aplicări diferite ale legii în practica instanțelor de judecată. Or, în ipoteza existenței unei practici judiciare diferite, respectiv o interpretare și aplicare neunitară a legii de către toate instanțele

⁵⁶ Curtea Constituțională, decizia nr. 235 din 6 aprilie 2017, par. 17, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 544 din 11 iulie 2017;

⁵⁷ Idem, par. 18;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



judecătorești, revine Înaltei Curți de Casație și Justiție competența unificării acesteia, având în vedere dispozițiile art. 126 alin. (3) din Constituție, potrivit cărora „Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale.”⁵⁸

§2.2.1.5. Aceste considerente sunt valabile și în privința **polițiștilor, funcționari publici cu statut special**, al căror statut este reglementat de Legea nr. 360/2002, modificată și completată.

Astfel, potrivit art. 63 alin. (1) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, modificată și completată, polițistul răspunde pentru pagubele cauzate patrimoniului unității, potrivit legislației aplicabile personalului civil din Ministerul de Interne (actual, Ministerul Afacerilor Interne).

Având în vedere dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarilor, în scopul executării, în mod unitar, în Ministerul Afacerilor Interne, a dispozițiilor legale privind răspunderea materială a personalului propriu și evaluarea pagubelor produse ministerului, ministrul afacerilor interne a emis Instrucțiunile nr. 114 din 22 iulie 2013⁵⁹.

În considerarea dispozițiilor art. 7 și art. 9 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, art. 3 din Instrucțiunile nr. 114/2013 precizează că prevederile acestora se aplică polițiștilor – funcționari publici cu statut special, cadrelor militare în activitate, soldaților și gradaților profesioniști, personalului contractual, precum

⁵⁸ Idem, par. 19;

⁵⁹ Instrucțiunile nr. 114 din 22 iulie 2013 privind răspunderea materială a personalului pentru pagubele produse Ministerului Afacerilor Interne emise de ministrul afacerilor interne au fost publicate în Monitorul Oficial, partea I, nr. 469 din 29 iulie 2013. Prin art. 152 alin. (2) din aceste instrucțiuni au fost abrogate expres Instrucțiunile nr. 830/1999 privind răspunderea materială a militarilor pentru pagubele produse Ministerului Afacerilor Interne (nepublicate).



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



și elevilor și studenților înmatriculați în instituțiile de învățământ proprii și că, în scopurile acestor instrucțiuni, categoria „salariați civili”, prevăzută de ordonanță, cuprinde polițiștii și personalul contractual⁶⁰.

Prin art. 105 alin. (1) și (2) din aceste instrucțiuni, în aplicarea art. 32 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, s-a stabilit că, pentru soluționarea plângerilor, se organizează și funcționează pe lângă Ministerul Afacerilor Interne, comisia de jurisdicție a imputațiilor, având competență asupra tuturor structurilor ministerului. Membrii comisiei sunt numiți prin ordin al ministrului afacerilor interne.

Din prevederile art. 106-126 ale instrucțiunilor, care reglementează procedura în fața comisiei de jurisdicție a imputațiilor, rezultă cu prisosință caracterul administrativ-jurisdicțional al acesteia.

Așadar, se observă că, și la nivel infra-legislativ, este păstrată opțiunea inițială a reglementării de rang superior, cuprinsă în Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, în sensul aplicării acestei forme de răspundere întregului personal din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, indiferent de statutul profesional particular și de structura de care aparține. Mai mult, în scopul aplicării art. 9 din ordonanță, instrucțiunile includ în categoria „salariaților civili”, polițiștii și personalul contractual, de unde rezultă că, în sensul legii speciale privind răspunderea

⁶⁰ Prin decizia nr. 638 din 13 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 950 din 22 decembrie 2015, Curtea Constituțională a respins, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 63 alin. (1) din Legea nr. 360/2002, reținând, în esență, că problematica sesizată viza aspecte referitoare la lămurirea înțelesului unei norme de trimitere și selectarea dispozițiilor legale aplicabile în cauză, în vederea angajării răspunderii polițistului pentru pagubele cauzate patrimoniului unității. Or, înțelegerea conținutului normelor juridice criticate prin corelare cu alte dispoziții legale vizează interpretarea și aplicarea legilor în cauzele deduse judecătii și intră în competența instanțelor judecătorești investite cu soluționarea cauzelor, fiind operațiuni specifice și inerente îndeplinirii justiției, iar nu realizării controlului de constituționalitate ce vizează verificarea conformității legii cu Constituția.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



materială a militarilor, noțiune autonomă în cadrul acestei reglementări, diferențele rezultate din statutele profesionale sunt uniformizate, abordarea dihotomică fiind făcută exclusiv din perspectiva funcțiilor militare și a celor civile.

Este adevărat că, în jurisprudența precedentă de unificare, instanța supremă a statuat că unele aspecte litigioase rezultate din executarea raporturilor de serviciu ale polițiștilor, ca funcționari publici, cu statut special, sunt de competența tribunalelor, ca instanțe de contencios administrativ, însă, în cele ce urmează, se va observa diferența de situație juridică față de precedentele soluții.

Astfel, prin decizia nr. 5 din 5 martie 2018 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii⁶¹ s-a stabilit că litigiile având ca obiect acordarea ajutoarelor salariale de care beneficiază cadrele militare, polițiștii și funcționarii publici cu statut special la trecerea în rezervă sau direct în retragere, în temeiul art. 20 alin. (1) din Capitolul III al Anexei VII din Legea nr. 284/2010 sunt de competența în primă instanță a secțiilor/completelor specializate în soluționarea litigiilor de muncă, respectiv, raportat la calitatea de funcționar public a reclamantilor, a secțiilor/completelor specializate de contencios administrativ.

Problema de drept soluționată prin această decizie privea stabilirea competenței instanțelor de contencios administrativ ori a celor specializate în soluționarea litigiilor de muncă, iar, pentru soluționarea acesteia, instanța supremă a apelat la două criterii, indicate în par. 57 al deciziei, respectiv: natura juridică a

⁶¹ Publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 48 din 30 mai 2018;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



ajutorului solicitat (criteriul principal) și calitatea reclamantului (criteriul subsidiar).

După ce a fost identificată natura juridică a dreptului litigios, ca fiind un drept asociat prestării unei anumite activități în temeiul unui raport de muncă sau de serviciu, deci a unui drept de natură salarială⁶², prin aplicarea criteriului subsidiar, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că, în raport de calitatea avută de solicitant, aceea de salariat sau de funcționar public, judecarea litigiilor intră în competența secțiilor/completelor specializate în litigii de muncă sau a secțiilor/completelor de contencios administrativ⁶³.

Problematica prezentului recurs în interesul legii este diferită de cea soluționată prin această decizie, întrucât, de această dată, ea privește stabilirea competenței materiale a instanțelor de contencios administrativ, iar nu a instanțelor specializate în soluționarea conflictelor de muncă și a celor de contencios administrativ.

Spre deosebire de precedentă decizie, nu există criteriul principal determinat de natura juridică a dreptului litigios, iar criteriul subsidiar, dat de statutul profesional al reclamantului este indiferent, în filosofia reglementării speciale a Ordonanței Guvernului nr. 121/1998, astfel cum s-a demonstrat anterior.

De aceea, criteriul prevăzut de art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, constând în rangul autorității publice în cadrul căreia funcționează comisia de jurisdicție a imputațiilor, este determinant pentru soluționarea problemei de drept.

⁶² Decizia nr. 5/05.03.2018 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii, precit., par. 62, 63;

⁶³ Idem, par. 64, 69;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



Aceleași aspecte diferențiază problema de drept din prezentul recurs în interesul legii și de cea soluționată prin decizia nr. 10 din 16 aprilie 2018 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii⁶⁴ în care era adusă în discuție competența instanțelor de contencios administrativ de a soluționa litigiile având ca obiect drepturile bănești solicitate de jandarmii din cadrul inspectoratelor județene de jandarmi și pompieri din cadrul Inspectoratului General pentru Situații de Urgență, personal militar având statutul de cadre militare (ofițeri, maiștri militari și subofițeri) care își desfășoară activitatea în baza unor raporturi de serviciu, specifice funcționarilor publici cu statut special.

În considerentele 63 – 65 ale acestei decizii, Înalta Curte de Casație și Justiție a observat, în primul rând, că, în cauzele analizate, pretenția concretă dedusă judecății, obiect al cererii de chemare în judecată, a constatat în obligarea angajatorului, autoritate publică, la plata unor drepturi bănești aferente desfășurării activității în cadrul unor raporturi juridice de serviciu de către anumite categorii de personal cu grad militar. În toate aceste litigii, refuzul autorității publice, angajator al reclamanților, nu se înfățișează ca obiect al acțiunii judiciare, în sensul art. 8 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 554/2004, ci are valoarea de cauză a acțiunii (*causa petendi*). Prin urmare, chiar dacă una dintre părțile aflate în litigiu este o autoritate publică, competența instanțelor de contencios administrativ nu poate fi atrasă în considerarea prevederilor art. 1 alin. (1), art. 2 alin. (1) lit. f) și i) și alin. (2) și art. 8 din Legea nr. 554/2004.

⁶⁴ Precit.;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



În consecință, în cadrul acestei decizii s-a analizat, dacă instanțele de contencios administrativ sunt competente în temeiul art. 109 din Legea nr. 188/1999, text care dă competență generală acestor jurisdicții pentru toate cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe.

A contrario, în prezenta problemă de drept, hotărârea comisiei de jurisdicție a imputațiilor, act administrativ jurisdicțional, se înfățișează ca obiect al acțiunii în contencios administrativ, în sensul art. 1 alin. (1), art. 2 alin. (1) lit. d) și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, ceea ce constituie un element de diferență esențial, comparativ cu această decizie de unificare.

De asemenea, anterior, atât în secțiunea §2.2.1.4. dedicată analizei statutului cadrelor militare, cât și în prezenta secțiune, dedicată funcționarilor publici cu statut special, am identificat concepția unitară, a Ordonanței Guvernului nr. 121/1998, ca act normativ prin care, într-o modalitate integratoare, categorii socio – profesionale cu statute juridice diferite sunt supuse unei reglementări unice în ceea ce privește răspunderea materială a militarilor și am demonstrat că aplicarea criteriului apartenenței statutare, la o categorie sau alta, ar induce o diferență nejustificată de tratament juridic, incompatibilă cu viziunea de ansamblu a reglementării speciale.

Consider că aceste argumente sunt necesare și suficiente pentru a marca deosebirea față de problematica deciziilor anterioare de unificare și nu contrazic statuările de principiu, conținute de acestea, de vreme ce, în prezenta problemă de drept, configurația normativă analizată este diferită.



Se observă și că prin soluția de unificare a practicii judiciare adoptată în ședința Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție din 11 aprilie 2016 s-a statuat că: *„Revine tribunalului competența de soluționare a cauzelor având ca obiect contestația formulată împotriva hotărârii emisă de Comisia de Jurisdicție a Imputațiilor constituită pe lângă Ministerul Afacerilor Interne, având în vedere natura litigiului, ce privește raportul de serviciu al funcționarului public cu statut special, conform art. 109 din Legea nr. 188/1999.”*

Învederează însă, că, problematica prezentului recurs în interesul legii este mai amplă și vizează interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 43 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, atât în privința cadrelor militare, salariaților civili și funcționarilor publici cu statut special din instituțiile prevăzute de art. 2 al ordonanței, scopul demersului de unificare fiind acela al aplicării unui criteriu unic pentru stabilirea competenței materiale a instanțelor de contencios administrativ investite cu soluționarea acestor contestații, în considerarea caracterului special al acestei reglementări.

Jurisprudența anexată prezentei sesizări demonstrează că, deși atât cadrelor militare, cât și polițiștilor, li se recunoaște statutul de funcționar public cu statut special în primul caz, militar, iar, în cel de-al doilea caz, civil, deși hotărârile contestate au fost emise de comisii de jurisdicție a imputațiilor constituite la nivelul ministerelor, soluțiile în ceea ce privește instanța de contencios administrativ competentă sunt diferite, în funcție de criteriul aplicat.

Referitor la funcționarii publici cu statut special din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor, se observă că dispozițiile art. 76 din Secțiunea a 6-a –



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



„Răspunderea patrimonială” a Capitolului VII – „Răspunderea funcționarilor publici cu statut special” al Legii nr. 293/2004, precum și ale Ordinului ministrului justiției nr. 1760/C/2013 pentru aprobarea Metodologiei privind stabilirea răspunderii patrimoniale a funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, răspunderea patrimonială a acestora se angajează prin emiterea unei dispoziții de neimputare de către conducătorul unității păgubite, recuperarea pagubelor, restituirea sumelor sau plata contravalorii bunurilor ce nu mai pot fi restituite în natură ori a serviciilor nedatorate putându-se face și prin angajamentul de plată.

Potrivit art. 76 alin. (2) teza a II-a din Legea nr. 293/2004, împotriva dispoziției de imputare, personalul în cauză se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, în condițiile legii.

În acest caz, reglementarea specială nu mai face trimitere la Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, nefiind prevăzută de lege posibilitatea parcurgerii unei proceduri administrativ – jurisdicționale anterior sesizării instanței de judecată.

În consecință, instanța de contencios administrativ competentă este tribunalul, potrivit art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, indiferent dacă unitatea păgubită, care a emis dispoziția de imputare, este o autoritate publică centrală⁶⁵.

⁶⁵ În acest sens, soluția de principiu adoptată în ședința judecătorilor Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție din 18 februarie 2013 în care se arată că: „Normele de competență prevăzute de art. 109 din Legea nr. 188/1999, astfel cum au fost modificate prin art. IV din Legea nr. 2/2013, sunt aplicabile inclusiv funcționarilor publici cu statut special, în măsura în care statutele speciale ale categoriilor respective nu conțin dispoziții prin care să fie stabilită expres competența altei instanțe.”

La adoptarea acestei soluții, au fost avute în vedere, printre altele, și dispozițiile art. 76 din Legea nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici din Administrația Națională a Penitenciarelor, arătându-se că, urmează a se verifica, în



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



Așadar, ca regulă, în cazul funcționarilor publici cu statut special (civili sau militari), astfel cum sunt definiți prin actele normative care le reglementează statutul, dispozițiile art. 109 din Legea nr. 188/1999 devin aplicabile ori de câte ori legea specială nu cuprinde norme de competență derogatorii⁶⁶.

Aceasta din urmă este și situația funcționarilor publici a căror răspundere materială este atrasă în temeiul Ordonanței Guvernului nr. 121/1998 și care, anterior sesizării instanței de contencios administrativ, au parcurs procedura administrativ – jurisdicțională, dispozițiile art. 43 din ordonanță, cu trimitere la art. 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 putând fi considerate derogatorii de la art. 109 din Legea nr. 188/1999, republicată.

§2.2.1.6. În final, se observă că Ordonanța Guvernului nr. 121/1998 se aplică, în temeiul art. 9 din aceasta, și salariaților civili din structura instituțiilor publice prevăzute la art. 2.

Este vorba despre personalul contractual din cadrul acestor instituții, pentru care, prin derogare de la prevederile Codului muncii, în materia răspunderii patrimoniale și a jurisdicției muncii, răspunderea materială este atrasă prin emiterea deciziei de imputare, iar competența de soluționare a contestațiilor aparține instanțelor de contencios administrativ, tribunal sau curte de apel, după cum decizia de imputare (act administrativ individual tipic) a fost emisă de o autoritate publică locală sau centrală, respectiv, în funcție de împrejurarea dacă obiect al acțiunii judiciare îl constituie și hotărârea comisiei de jurisdicție a

cazul fiecărui litigiu, dacă sunt aplicabile dispozițiile generale de competență în materia funcției publice prevăzute de art. 109 din Legea nr. 188/1999 sau alte dispoziții cu caracter derogatoriu.

⁶⁶ În acest sens, G. Bogasiu, „*Legea contenciosului administrativ*”, precit., n. 3, p. 304;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL



imputațiilor, constituită la nivelul autorității administrației publice centrale, caz în care competența aparține întotdeauna curții de apel.

Considerentele dezvoltate în secțiunea §2.2.1.3. a recursului în interesul legii, în care s-a analizat situația juridică a militarilor angajați pe bază de contract (în terminologia art. 5 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998), soldați și gradați profesioniști (în sensul Legii nr. 348/2006) își mențin valabilitatea și pentru salariații civili din cadrul instituțiilor de apărare, ordine publică și siguranță națională a căror răspundere materială este atrasă în condițiile Ordonanței Guvernului nr. 121/1998.

§3. Față de cele expuse, în scopul asigurării unui tratament juridic identic pentru diferitele categorii de personal prevăzute de art. 7 și 9 din Ordonanța Guvernului nr. 121/1998, apreciez că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 43 din această ordonanță, curtea de apel, ca instanță de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care au ca obiect acțiunea în anularea deciziilor de imputare și a hotărârilor comisiilor de jurisdicție a imputațiilor constituite la nivelul ministerelor și autorităților administrației publice centrale prevăzute de art. 2 din ordonanță, atunci când, anterior sesizării instanței, reclamantii au urmat procedura administrativ jurisdicțională. În acest caz, competența instanței de contencios administrativ se stabilește prin aplicarea dispozițiilor art. 10 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în considerarea rangului central al autorității publice la nivelul căreia a fost constituită comisia de jurisdicție a imputațiilor.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL



*

*

*

Pentru aceste motive, în temeiul dispozițiilor art. 517 din Codul de procedură civilă, solicit admiterea recursului în interesului legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii.

