

ROMÂNIA



CURTEA DE APEL BRAȘOV

Cabinetul Președintelui

Către

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE ✓

În temeiul dispozițiilor art. 514 Cod procedură civilă, art. 21 alin. 2 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 1375/2015 și pct. II.7 din Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 725/2015, vă solicităm să vă pronunțați asupra unei probleme de drept soluționate diferit de instanțele judecătorești din circumscripția Curții de Apel Brașov, respectiv *„Aplicabilitatea dispozițiilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, reprezentând dreptul comun în materia contenciosului administrativ, în litigiile de funcție publică vizând stabilirea/acordarea drepturilor salariale”*.

Vă înaintăm copia hotărârii colegiului de conducere al Curții de Apel Brașov nr. 56/27 mai 2020 și materialul constituit în legătură cu chestiunea de drept ce face obiectul sesizării.

Cu deosebită considerație,

Președintele Curții de Apel Brașov

CURTEA DE APEL BRAȘOV
Colegiul de conducere

HOTĂRÂREA nr. 56
emisă astăzi, 27 mai 2020

Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov, convocat și întrunit în ședința din 27 mai 2020 în conformitate cu dispozițiile art. 7 alin. 1 lit. q și art. 23 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 1375/2015, a luat în dezbatere punctul 8 al ordinii de zi, respectiv, *referatul președintelui secției contencios administrativ și fiscal privind sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu un recurs în interesul legii.*

Prin referatul formulat se solicită colegiului de conducere ca, în temeiul prevederilor art. 514 Cod procedură civilă, art. 21 alin. 2 din Hotărârea C.S.M. nr. 1375/2015 și pct. II.7 din Hotărârea C.S.M. nr. 725/2015, să sesizeze Înalta Curte de Casație și Justiție cu privire la problema de drept soluționată diferit de instanțele judecătorești din circumscripția Curții de Apel Brașov, respectiv, „*Aplicabilitatea dispozițiilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, reprezentând dreptul comun în materia contenciosului administrativ, în litigiile de funcție publică vizând stabilirea/acordarea drepturilor salariale.*”

Această solicitare are în vedere faptul că, în practica judiciară, urmare a corespondenței administrative purtate cu celelalte curți de apel din țară, s-a constatat că nu există un punct de vedere unitar cu privire la această chestiune de drept.

Examenul jurisprudenței actuale evidențiază două orientări cu privire la aceste aspecte, și, prin urmare, rezultă caracterul neunitar al practicii judiciare, astfel:

Cadrul legislativ care a generat divergența de jurisprudență constă în:

Legea-cadru nr. 284/2010:

Art. 30. (1) Soluționarea contestațiilor în legătură cu stabilirea salariilor de bază individuale, a sporurilor, a premiilor și a altor drepturi care se acordă potrivit prevederilor prezentei legi este de competența ordonatorilor de credite.

(2) Contestația poate fi depusă în termen de 15 zile lucrătoare de la data luării la cunoștință a actului administrativ de stabilire a drepturilor salariale, la sediul ordonatorului de credite.

(3) Ordonatorii de credite vor soluționa contestațiile în termen de 10 zile lucrătoare.

(4) Împotriva măsurilor dispuse potrivit prevederilor alin. (1) persoana nemulțumită se poate adresa instanței de contencios administrativ sau, după caz, instanței judecătorești competente potrivit legii, în termen de 30 de zile calendaristice de la data comunicării soluționării contestației în scris.”

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014:

Art. 11. (1) Soluționarea contestațiilor în legătură cu stabilirea salariilor de bază, indemnizațiilor lunare de încadrare și a soldelor funcțiilor de bază/salariilor funcțiilor de bază care se acordă potrivit prevederilor prezentei legi este de competența ordonatorilor de credite.

(2) Contestația poate fi depusă în termen de 5 zile de la data luării la cunoștință a actului administrativ de stabilire a drepturilor salariale, la sediul ordonatorului de credite.

(3) Ordonatorii de credite soluționează contestațiile în termen de 30 de zile.

(4) Împotriva măsurilor dispuse potrivit prevederilor alin. (1) persoana nemulțumită se poate adresa instanței de contencios administrativ sau, după caz, instanței judecătorești competente potrivit legii, în termen de 30 de zile de la data comunicării soluționării contestației."

Legea nr. 554/2004:

Art. 7. - Procedura prealabilă: (1) Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. (...)"

Art. 8. „ Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim”.

Relativ la problema de drept supusă analizei s-au identificat două orientări jurisprudențiale:

Potrivit deciziei nr. 9/2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțată în Complet pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial la data de 13.12.2017, „În interpretarea unitară a dispozițiilor art. 34 din Legea nr. 330/2009, art. 30 din Legea nr. 284/2010, art. 7 din Legea nr. 285/2010 și a art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, dispozițiile legale nu instituie o procedură prealabilă sesizării instanțelor din cadrul jurisdicției muncii cu acțiuni având ca obiect obligarea angajatorilor la plata, în temeiul legii, a unor drepturi salariale care nu sunt recunoscute prin acte ale ordonatorilor de credite ori prin contracte individuale de muncă sau acte adiționale la acestea din urmă.

Respinge, ca inadmisibilă, solicitarea de a interpreta aceleași prevederi legale (în ipoteza unui răspuns că prevederile legale nu instituie o procedură prealabilă sesizării instanțelor din cadrul jurisdicției muncii) în sensul de a stabili dacă instanțele din cadrul jurisdicției muncii pot obliga angajatorii la plata, în temeiul legii, a unor drepturi salariale care nu sunt recunoscute prin acte ale ordonatorilor de credite sau prin contractele individuale de muncă ori prin acte adiționale la acestea din urmă.”

Ulterior pronunțării acestei decizii, practica judiciară a fost în continuare neunitară în ce privește aplicabilitatea dreptului comun în materia contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004, atât din perspectiva parcurgerii procedurii plângerii prealabile cât și din perspectiva obiectului cererii în situația litigiilor vizând salarizarea personalului plătit din fonduri publice, dovadă fiind sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu dezlegarea următoarei chestiuni de drept, în dosarul 807/1/2018, respectiv:

„1. Dacă Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, reprezentând dreptul comun în materia contenciosului administrativ, este aplicabilă litigiilor de funcție publică vizând stabilirea/acordarea drepturilor salariale, din perspectiva necesității parcurgerii procedurii prealabile, în raport cu prevederile art. 30 din Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fondurile publice, cu modificările și completările ulterioare, art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2015, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu cele statuate în Decizia nr. 9 din 29 mai 2017 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii, respectiv în măsura în care legea specială care reglementează

salarizarea personalului plătit din fonduri publice nu prevede parcurgerea unei proceduri prealabile pentru anumite categorii de drepturi salariale, neprevăzând explicit nici vreo excepție cu privire la acestea de la regula generală reglementată de art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, este obligatoriu ca, anterior sesizării instanței, funcționarul public să parcurgă procedura prealabilă?

2. Dacă omisiunea parcurgerii procedurii prealabile, în termenele și în condițiile prevăzute de art. 30 din Legea-cadru nr. 284/2010, art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, respectiv Legea nr. 554/2004, după caz, împotriva actelor administrative ai căror beneficiari sunt funcționarii publici, prin care li s-au stabilit anterior drepturi salariale, definitivează aceste drepturi salariale stabilite prin deciziile de salarizare, consecința acestei definitivări fiind aceea că funcționarii publici nu vor mai putea solicita ulterior obligarea angajatorului, pe o altă cale judiciară, la acordarea altor drepturi salariale în afara celor stabilite în aceste decizii de salarizare, indiferent dacă actul de stabilire a drepturilor salariale face sau nu referire la componenta salarială pretinsă?"

Sesizarea a fost respinsă ca inadmisibilă, însă prin decizia nr. 54/2018, publicată în Monitorul Oficial 807/20.09.2018, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept clarifică în considerentele 50, 51 și 52 că dezlegarea dată prin decizia nr. 9/ 2017, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii, se aplică nu doar jurisdicției muncii, ci și în litigiile privind contestațiile salariale formulate de funcționarii publici.

Astfel: „51. Or, așa cum s-a arătat anterior, Înalta Curte de Casație și Justiție a pronunțat Decizia în interesul legii nr. 9 din 29 mai 2017, prin care a procedat la interpretarea dispozițiilor art. 34 din Legea-cadru nr. 330/2009, art. 30 din Legea-cadru nr. 284/2010, art. 7 din Legea nr. 285/2010 și art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, în sensul dacă aceste prevederi legale instituie sau nu o procedură prealabilă sesizării instanțelor din cadrul jurisdicției muncii cu acțiuni având ca obiect obligarea angajatorilor la plata, în temeiul legii, a unor drepturi salariale care nu sunt recunoscute prin acte ale ordonatorilor de credite ori prin contracte individuale de muncă sau acte adiționale la acestea din urmă.

52. Este adevărat că în dispozitivul deciziei amintite se face trimitere la procedura prealabilă sesizării instanțelor din cadrul jurisdicției muncii, însă analiza atentă a considerentelor hotărârii pronunțate în recurs în interesul legii reflectă faptul că Înalta Curte de Casație și Justiție a avut în vedere și litigiile privind contestațiile salariale formulate de funcționarii publici, ceea ce este suficient pentru a se concluziona în sensul că instanța supremă a statuat asupra problemei de drept în discuție și în prezenta sesizare.”

Se impune a se sublinia faptul că, deși a făcut obiectul sesizării, chestiunea de drept referitoare la aplicabilitatea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, reprezentând dreptul comun în materia contenciosului administrativ, în litigiile de funcție publică vizând stabilirea/acordarea drepturilor salariale, din perspectiva necesității parcurgerii procedurii prealabile și a obiectului cererii, această chestiune nu a fost tranșată nici prin dispozitiv și nici prin considerentele deciziei.

1. **O primă soluție** este cea a aplicabilității prevederilor Legii nr. 554/2004 în cazul litigiilor având ca obiect drepturi salariale funcționari publici.

În dosarul nr. 5360/62/2016 al Curții de Apel Brașov, instanța de recurs a apreciat că acțiunea este inadmisibilă pentru neîndeplinirea condițiilor pentru promovarea unei acțiuni în contencios administrativ, respectiv, pentru faptul că nu se încadrează în vreuna din ipotezele prevăzute de art. 8 din Legea nr. 554/2004, care determină obiectul acțiunii judiciare în contencios administrativ. Potrivit acestui articol „Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h, poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin

refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim”.

Reclamantele au formulat cererea de chemare în judecată direct în fața instanțelor de judecată, fără ca anterior să se fi adresat angajatorului pentru solicitarea despăgubirilor (constând în diferențe salariale dintre salariul la nivelul maxim aferent gradului profesional și gradația de vechime pentru funcțiile publice și salariul efectiv plătit în perioada 09.04.2015-31.07.2016) și fără ca acesta să își fi manifestat explicit refuzul său cu privire la această chestiune, refuz ce urma să fie analizat de instanțele de judecată.

În situația în care nu se solicită și anularea unui act administrativ, ci doar se solicită obligarea angajatorului la plata de drepturi salariale, procedura prealabilă prevăzută de art. 7 din Legea nr. 554/2004 nu este necesară, întrucât nu a fost atacat un act administrativ unilateral emis de o autoritate publică, ci se solicită cenzurarea unui presupus refuz nejustificat de soluționare a cererii, or în această situație, potrivit art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004, procedura prealabilă nu este necesară.

În această ipoteză sunt relevante dispozițiile art. 8 din Legea nr. 554/2004 din perspectiva obiectului acțiunii, prin care legiuitorul a determinat limitele obiectului acțiunii judiciare în contencios administrativ, arătând că se poate adresa instanței persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumit de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit un răspuns în termenul prevăzut la art. 7 alin. (4), în vederea anulării actului, reparării pagubei cauzate și, eventual, acordării de daune morale; de asemenea se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept al său, recunoscut de lege, prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a cererii.

Așadar, în situația în care reclamanții nu s-au adresat anterior sesizării instanței cu o cerere prin care solicită angajatorului plata drepturilor salariale, acțiunea este inadmisibilă, dar nu pentru lipsa procedurii prealabile în sensul explicat de prevederile art. 2 lit. j din Legea nr. 554/2004, respectiv, pentru lipsa cererii prin se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia, ci pentru lipsa cererii care să declanșeze un refuz nejustificat susceptibil de cenzură în instanța de contencios administrativ.

Aceasta deoarece, în lipsa unei cereri către autoritate, nu există un refuz al acesteia (justificat sau nu) de admitere a pretențiilor solicitantului. În cazul refuzului nejustificat, legea (art. 7 alin. 5 din Legea nr. 554/2004) nu prevede necesitatea formulării plângerii prealabile tocmai pentru că refuzul este declanșat de o cerere prealabilă adresată autorității în vederea recunoașterii dreptului pretins.

O situație similară s-a întâlnit pe rolul instanțelor de judecată, inclusiv la Brașov, în cazul dosarelor având ca obiect taxa de poluare. În toate aceste dosare, au fost respinse ca inadmisibile cererile de chemare în judecată în cazul în care reclamantul nu se adresa în prealabil autorității pentru restituirea sumei achitate cu titlu de taxă de poluare, astfel că, neexistând un refuz nejustificat, instanța de contencios administrativ nu putea fi sesizată pentru analiza acestui refuz, în condițiile art. 8 alin. 2 teza a doua din Legea nr. 554/2004. Și în cazul acestor litigii, prin decizia nr. 24/2011 pronunțată de Î.C.C.J. în recurs în interesul legii, s-a stabilit că procedura de contestare prevăzută la art. 7 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 50/2008, aprobată prin Legea nr. 140/2011, raportat la art. 205-218 din Codul de procedură fiscală, nu se aplică în cazul cererilor de restituire a taxei de poluare întemeiate pe dispozițiile art. 117 alin. (1) lit. d) din același cod.

2. O a doua soluție este aceea a inaplicabilității Legii nr. 554/2004 în astfel de litigii. Opinia instanței de recurs în dosarul nr. 5989/62/2016 al Curții de Apel Brașov a fost în sensul că „drepturile salariale își au temeiul legal în Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, act normativ care nu prevede îndeplinirea unei proceduri prealabile.

Faptul că judecata în cauză este dată tot în temeiul Legii nr. 188/1999 în competența instanței de contencios administrativ, nu impune aplicarea în speță a prevederilor Legii nr. 554/2004, modificată (art. 7 - procedura prealabilă), întrucât Legea 188/1999, art. 109 nu face trimitere la termenii și condițiile Legii 554/2004”. În același sens este și minuta Consiliului Superior al Magistraturii din 19.11.2008.

Cea dintâi opinie a fost împărțită cu unanimitate la nivelul secției de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel Brașov, potrivit minutei întâlnirii trimestriale din 17 decembrie 2019.

În sensul opiniei nr.1:

1. Curtea de Apel Brașov (opinie unanımă în prezent)
2. Curtea de Apel București, Tribunalul București
3. Curtea de Apel Alba Iulia
4. Curtea de Apel Cluj, Tribunalul Cluj
5. Curtea de Apel Craiova

În sensul opiniei nr.2:

1. Curtea de Apel Brașov (practică minoritară, unificată în prezent),
2. Curtea de Apel Constanța,
3. Curtea de Apel Ploiești ,
4. Tribunalul Giurgiu (opinie teoretică), Tribunalul Ilfov (opinie teoretică), Tribunalul Teleorman (opinie teoretică), Tribunalul Ialomița (opinie teoretică),
5. Tribunalul Hunedoara (opinie teoretică),
6. Tribunalul Maramureș, Tribunalul Sălaj
7. Curtea de Apel Oradea
8. Curtea de Apel Galați, Tribunalul Galați, Tribunalul Vrancea, Tribunalul Brăila
9. Curtea de Apel Târgu Mureș
10. Curtea de Apel Timișoara (opinie teoretică),
11. Curtea de Apel Iași (opinie teoretică), Tribunalul Iași (opinie teoretică), Tribunalul Vaslui (opinie teoretică)
12. Curtea de apel Suceava, Tribunalul Suceava și Tribunalul Botoșani .

Nu au exprimat opinii cu privire la problema de drept: Curtea de Apel Bacău și Curtea de Apel Pitești.

Punctul de vedere al colegiului de conducere al Curții de Apel Brașov este în sensul primei opinii expuse, respectiv, cea a aplicabilității prevederilor Legii nr. 554/2004 în cazul litigiilor având ca obiect drepturi salariale funcționari publici.

Având în vedere cele expuse, se constată cu majoritate de voturi că această problemă de drept a primit o soluționare diferită din partea Curții de Apel Brașov și a instanțelor judecătorești din țară și considerând că este necesar ca printr-o decizie obligatorie să se stabilească modul unitar de interpretare și aplicare a dispozițiilor legale menționate.

Cu opinia parțial divergentă a domnului judecător Demis-Marius Spărios în sensul că se impune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu problema de drept enunțată în dispozitivul prezentei, însă cu mențiunea că în această problemă de drept se evidențiază mai mult de două opinii (orientări jurisprudențiale), iar cele două decizii ale Curții de Apel Brașov, evocate în descrierea problemei de drept, nu sunt divergente asupra aceleiași probleme de drept, ci doar au soluționat situații premisă diferite, respectiv necesitatea existenței actului administrativ asimilat reprezentat de refuzul nejustificat al autorității, pe de o parte, și necesitatea parcurgerii procedurii prealabile reglementate de art. 7 din Legea nr. 554/2004, pe de altă parte.

În temeiul dispozițiilor art. 514 Cod procedură civilă și ale art. 19 alin. 1 lit. o din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești aprobat prin Hotărârea C.S.M. nr. 1375/2015,

Colegiul de conducere, cu unanimitate de voturi în ce privește sesizarea și cu majoritate în ce privește considerentele sesizării,

HOTĂRĂȘTE :

Art. 1. Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, pentru a se pronunța asupra problemei de drept soluționate diferit de instanțele judecătorești, respectiv, *„Aplicabilitatea dispozițiilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, reprezentând dreptul comun în materia contenciosului administrativ, în litigiile de funcție publică vizând stabilirea/acordarea drepturilor salariale.”*

Data astăzi, 27 mai 2020.

Colegiul de conducere :

Judecător Nicoleta Hădărean – Președintele Curții de Apel Brașov

Judecător Mihaela Darabană

Judecător Răzvan Cosmin Dicu

Judecător Ramona Grațîela Milu

Judecător Anca Pîrvulescu

Judecător Otilia Diana Pop

Judecător Demis Marius Spărios

CONFORM CU
ORIGINALUL