

Prezentul document este supus reglementărilor aflate sub incidența Regulamentului U.E.  
2016/679  
Cod ECLI  
ROMÂNIA  
CURTEA DE APEL CLUJ  
SECȚIA A III-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL  
Dosar nr. ###/84/2023

## ÎNCHEIERE

Ședința publică din data de 9 februarie 2024

Instanța constituită din:

PREȘEDINTE #####

Judecător #####

Judecător #####

Grefier #####

Pe rol soluționarea recursului declarat de reclamantul PREFECTUL JUDEȚULUI ##### împotriva sentinței civile nr. ##### din data de 25.05.2023 pronunțată în dosarul nr. ###/84/2023 al Tribunalului #####, în contradictoriu cu pârâțul CONSILIUL LOCAL AL COMUNEI #####, având ca obiect anulare act emis de autorități publice locale Hotărârea nr.60 din 22.12.2022 adoptată de Consiliul local al comunei #####.

La apelul nominal, făcut în ședință publică, atât la prima cât și la cea de a doua strigare a cauzei, se constată lipsa părților de la dezbateri.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință, care învederează instanței următoarele:

Procedura de citare este legal îndeplinită.

Prin Serviciul Registratură, la data de 23.01.2024 recurentul a depus la dosar un punct de vedere cu privire la sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, iar la data de 08.02.2024 intimatul Consiliul Local al Comunei ##### a depus o poziție procesuală cu privire la același aspect.

Se constată că părțile au solicitat judecarea cauzei în lipsă.

**Curtea pune în discuție necesitatea formulării unei sesizări a Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept** comunicate părților.

Părțile legal citate nu sunt prezente pentru a pune concluzii, dar și-au exprimat în scris poziția procesuală.

În urma deliberării, Curtea dispune, în temeiul art. 519, art. 520 C.pr.civ., sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept: *dacă art. 129 alin. 12 din Codul administrativ permite acordarea prin hotărâre de consiliu local de sporuri și facilități nereglementate prin alte norme juridice.*

Cu privire la solicitarea recurentului Prefectul Județului ##### de a se solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție clarificarea aspectului referitor la limita acordării oricăror drepturi și facilități de natură salarială, Curtea apreciază că nu se impune a se formula o cerere de lămurire cu privire la acest aspect, raportat la dispozițiile art. 6 lit. a și art. 11 alin. 3 și 4 din Legea nr. 153/2017, chestiunea fiind clară în temeiul dispozițiilor legale menționate.

**După deliberare,**

CURTEA

analizând lucrările dosarului,

**I. constată admisibilitatea sesizării,** în conformitate cu prevederile art. 519 Cod procedură civilă, motivat de faptul că:

1. există o cauză aflată în curs de judecată, în ultimă instanță în competența legală a unui complet de judecată al Curții de Apel Cluj investit să soluționeze cauza;
2. litigiul pendinte este început după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, acțiunea fiind înregistrată pe rolul instanței la data de 09.05.2023;
3. (i) chestiunea de drept ce necesită a fi lămurită ridică dificultăți de interpretare a dispozițiilor art. 129 alin. 12 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, deoarece norma este lapidară și susceptibilă de interpretări contrare;  
  
(ii) chestiunea de drept ce necesită intervenția instanței supreme este una reală, veritabilă, susceptibilă să dea naștere unor interpretări diferite și controversate, deoarece se poate argumenta că, atâta vreme cât legea nu interzice în mod expres, este legal a se acorda prin hotărâre de consiliu local de sporuri sau facilități în favoarea personalului angajat în cadrul aparatului de specialitate al primarului și serviciilor publice de interes local. O interpretare opusă a dispoziției legale este în sensul că menționarea în textul art. 129 alin. 12 din Codul administrativ a sintagmei „potrivit legii” impune identificarea unei norme juridice care să reglementeze acordarea sporului sau facilității în favoarea categoriilor menționate.
4. de lămurirea modului de interpretare/aplicare a dispozițiilor art. 129 alin. 12 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ depinde soluționarea pe fond a cauzei, întrucât prezintă un caracter esențial în cadrul soluționării litigiului, modalitatea de interpretare și de aplicare a legii reprezentând motiv de recurs;
5. chestiunea de drept este nouă, întrucât dispozițiile art. 129 alin. 12 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ sunt intrate în vigoare la data de 05.07.2019, iar jurisprudența identificată a instanțelor naționale în interpretarea și aplicarea textului legal este recentă;
6. în urma consultării jurisprudenței instanței supreme, s-a constatat că asupra acestei probleme Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat printr-o hotărâre prealabilă sau printr-o hotărâre pronunțată în recurs în interesul legii, astfel cum rezultă din site-ul instanței supreme;
7. problema de drept nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, conform evidențelor Înaltei Curți de Casație și Justiție, consultate astăzi, 09.02.2024.

## **II. expunerea succintă a procesului**

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Tribunalului #### sub nr. 605/84/2023, reclamantul Prefectul Județului ##### a solicitat să se dispună anularea Hotărârii nr. 60/22.12.2022 adoptată de pârâtul Consiliul Local al Comunei #####, privind decontarea contravalorii cheltuielilor de deplasare pentru transportul între localitatea în care funcționarii publici și personalul contractual din cadrul Primăriei Comunei ##### își au domiciliul și localitatea unde se află locul de muncă al acestora, respectiv Comuna #####, jud. ####.

Reclamantul consideră că dreptul unei autorități deliberative de a adopta, în temeiul art.129 alin. 12 din Codul administrativ, orice măsură de interes local în virtutea autonomiei locale, nu trebuie exercitat decât în condițiile legii, sintagmă pe care legiuitorul o inserează repetitiv în toate textele de lege prin care se definesc autoritățile și activitatea lor. Așadar, apreciază că acordarea oricăror sporuri sau facilități se poate realiza numai în măsura în care

există o prevedere legală expresă în acest sens. Pentru situația din speța de față, nu a fost identificată însă nicio prevedere legală pentru decontarea cheltuielilor de transport.

În drept, s-au invocat dispozițiile art. 286 alin. 1 și 4 și art. 289 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare; art. 1 alin. 8 și art. 3 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ.

Pârâtul Consiliul Local al Comunei ##### a depus întâmpinare, prin care a solicitat respingerea acțiunii ca nefondată.

În motivare, a învederat că art. 129 alin. 12 din O.U.G. nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, nu poate fi interpretat decât în acord cu principiul autonomiei locale și al gestionării resurselor, sens în care a invocat dispozițiile art. 5 lit. j, art. 76 lit. d, art. 84 alin. 4 și alin.5 din O.U.G. nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, care conferă legitimitate autorităților deliberative de a dispune orice măsuri necesare administrării colectivităților locale și serviciilor publice locale, cu excepția celor date în mod expres în competența altor autorități.

De asemenea, normele imperative ale art. 11 din Legea nr. 153/2017, cu modificările și completările ulterioare, definesc competența deplină și exclusivă a autorităților administrației publice locale de a stabili nivelul de salarizare al personalului din cadrul aparatului de specialitate al primarului și al serviciilor publice de interes local, inclusiv nivelul sporurilor și al adaosurilor.

În drept, s-au invocat Codul de procedură civilă, Codul fiscal, Codul administrativ, Legea nr.554/2004, Legea nr. 273/2006, Legea nr. 153/2017.

Soluționând în fond cauza prin sentința civilă nr. 786/25.07.2023, Tribunalul ##### a respins cererea de chemare în judecată, ca neîntemeiată.

În esență, tribunalul a reținut că autoritatea pârâtă cu rol deliberativ a decis decontarea acestor cheltuieli, prevalându-se de autonomia locală și de posibilitatea de a acorda unele facilități funcționarilor publici și personalului contractual, conform prevederilor de mai sus, fără a fi obligată printr-o prevedere legală expresă să procedeze în acest sens. Or, în situația în care dreptul la decontarea cheltuielilor de transport era reglementat prin lege sau de către Guvern, intervenția consiliului local, în calitate de autoritate deliberativă, ar fi fost inutilă.

Legea nr. 153/2017 a lăsat la aprecierea autorităților locale deliberative și executive stabilirea salariilor de bază și a veniturilor lunare, cu respectarea art. 25 și a art.11 alin. 4 din același act normativ, iar aceste dispoziții coroborate cu principiul autonomiei locale consacrat prin art. 120 din Constituție și reglementat de Codul administrativ constituie temeiurile de drept ce stau la baza recunoașterii competenței și atribuțiilor consiliului local de reglementare în materia salarizării personalului plătit din fondurile publice ale unității administrativ teritoriale.

Astfel, nu există o normă legală care să interzică adoptarea unor astfel de facilități la nivel local și măsura adoptată se încadrează în marja de apreciere a autorității publice locale.

Împotriva acestei sentințe a formulat recurs reclamantul Prefectul Județului #####, prin care a susținut interpretarea extensivă a primei instanțe în ceea ce privește principiul autonomiei locale definit de art. 5 lit. j din Codul administrativ. Orice acordare a unor sporuri și facilități se poate realiza numai în măsura în care există o prevedere legală expresă în acest sens.

Dispozițiile art. 129 alin. 12 din O.U.G. nr. 57/2019 nu conferă consiliului local competența acordării acestei facilități, decontarea cheltuielilor de transport de la și către locul de muncă al personalului din aparatul de lucru al primarului, conform dispozițiilor legale în vigoare la data de 22.12.2022, când a fost adoptată hotărârea atacată.

Mai arată recurentul că abia prin Legea nr. 177/2023 s-a creat cadrul legal pentru acordarea unor astfel de facilități, începând cu 1 ianuarie 2024.

Prin întâmpinarea formulată, intimatul Consiliul Local al Comunei ##### a solicitat respingerea recursului.

## **II. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea problemei de drept:**

**1. reclamantul recurent Prefectul Județului #####** arată că dezlegarea acestor chestiuni de drept prezintă interes în exercitarea controlului de legalitate asupra actelor administrative având ca obiect acordarea de drepturi de natură salarială funcționarilor publici și personalului contractual din aparatul propriu al primăriilor și consiliilor locale, din instituțiile și serviciile publice de interes local din subordinea acestora.

Recurentul consideră oportun să se clarifice și aspectul referitor la limitarea acordării oricăror drepturi și facilități de natură salarială (atât cele prevăzute de legislația în vigoare, cât și cele stabilite prin hotărâri ale consiliilor locale, spre exemplu: bani pentru îmbrăcăminte, spor de dispozitiv, decontarea serviciilor medicale, condiții periculoase sau vătămătoare, spor de risc și suprasolicitare neuropsihică, pachete - cadou, etc.), în sensul că veniturile salariale cumulate nu pot depăși cuantumul indemnizației lunare a funcției de viceprimar.

**2. pârâtul intimat Consiliul Local al Comunei #####** susține că nu sunt întrunite condițiile legale pentru a demara procedura de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept.

Intimatul învederează lipsa de incidență a prevederilor art. 519 din Codul de procedură civilă asupra chestiunii interpretării coroborate a prevederilor art. 129 alin. 12 din Codul administrativ raportat la art. 6 lit. a), art. 7 lit. m) și art. 11 din Legea nr. 153/2017, art. 5 lit. j) din Codul administrativ, întrucât se sugerează o interpretare limitativă a textului art. 129 alin. 12 din Codul administrativ la sfera de aplicare a prevederilor art. 11 din Legea nr. 153/2017, cu toate că aceste reglementări au obiect juridic total diferit.

Mai mult, înțelesul reglementat al noțiunii „salariul de bază” nu poate fi interpretat ca fiind asimilabil noțiunilor de „alte facilități” definite inclusiv de legislația fiscală.

De altfel, prevederile art. 11 alin. 1 precum și prevederile art. 11 alin. 3 din Legea nr.153/2017, cu modificările și completările ulterioare, nu sunt incidente în prezenta cauză, aspect care conferă o lipsă totală de incidență a "unei chestiuni de drept punctuale, de care depinde soluționarea pe fond a cauzei", întrucât orice soluție de interpretare a acestor texte de lege nu condiționează soluționare pe fond a cauzei.

Indiferent din ce perspectivă am privi "chestiunea de drept", aceasta nu este una reală, întrucât sunt omise din cadrul normativ necesar a fi coroborat prevederile art. 76 alin. 4 lit. a prima teză din Codul fiscal și art. 76 alin. 4 lit. g prima teză din Codul fiscal, norme imperative care exclud fără echivoc sumele aferente "contravalorii transportului de la și la locul de muncă" din sfera "veniturilor salariale". Aceleași reglementări distincte față de "veniturile salariale" ale "decontării cheltuielilor de transport" sunt reliefate de prevederile art. 142 lit. b și lit. f din Codul fiscal.

Din aceste succinte aspecte, "chestiunea de drept" nu apare ca o chestiune de drept punctuală, astfel încât soluția dată în această procedură să aibă în vedere numai întrebarea respectivă, iar nu întreaga problematică a unor texte de lege.

#### **IV. Punctul de vedere motivat al completului de judecată**

##### **1. redarea normei de drept interne ce urmează a fi supusă dezlegării Înaltei Curți de Casație și Justiție**

Art. 129 alin. 12 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ: „*Consiliul local hotărăște acordarea unor sporuri și a altor facilități, potrivit legii, personalului angajat în cadrul aparatului de specialitate al primarului și serviciilor publice de interes local*”.

Materia de drept căreia se circumscrie problema de drept: *drept administrativ salarizarea funcționarilor publici și personalului contractual angajat în cadrul aparatului de specialitate al primarului și serviciilor publice de interes local*

## **2. redarea oricărui altor norme de drept interne apreciate a fi relevante pentru analiză:**

Art. 6 lit. a din Legea nr. 153/2017: „*principiul legalității, în sensul că drepturile de natură salariată se stabilesc prin norme juridice de forță legii, cu excepția hotărârilor prevăzute la art. 11 alin. (1), conform principiilor enunțate de art. 120 din Constituția României, republicată, dar cu încadrare între limitele minime și maxime prevăzute prin prezenta lege*”.

Art. 7 lit. m din Legea nr. 153/2017: „*venitul salarial al personalului din sectorul bugetar cuprinde salariile de bază, soldele de funcție/salariile de funcție, soldele de grad/salariile gradului profesional deținut, gradațiile, soldele de comandă/salariile de comandă, indemnizațiile de încadrare, indemnizațiile lunare și, după caz, compensațiile, indemnizațiile, sporurile, majorările, adaosurile, primele și premiile, precum și alte drepturi în bani și/sau în natură, corespunzătoare fiecărei categorii de personal din sectorul bugetar*”.

Art. 11 din Legea nr. 153/2017: „*(1) Pentru funcționarii publici și personalul contractual din cadrul familiei ocupaționale «Administrație» din aparatul propriu al consiliilor județene, primării și consilii locale, din instituțiile și serviciile publice de interes local și județean din subordinea acestora, salariile de bază se stabilesc prin hotărâre a consiliului local, a consiliului județean sau a Consiliului General al Municipiului București, după caz, în urma consultării organizației sindicale reprezentative la nivel de unitate sau, după caz, a reprezentanților salariaților. (...)*

*(3) Stabilirea salariilor lunare potrivit alin. (1) se realizează de către ordonatorul de credite, cu respectarea prevederilor art. 25.*

*(4) Nivelul veniturilor salariale se stabilește, în condițiile prevăzute la alin. (1) și (3), fără a depăși nivelul indemnizației lunare a funcției de viceprimar sau, după caz, a indemnizației lunare a vicepreședintelui consiliului județean, sau, după caz, a viceprimarului municipiului București, corespunzător nivelului de organizare: comună, oraș, municipiu, sectoarele municipiului București, primăria generală a municipiului București, exclusiv majorările prevăzute la art. 16 alin. (2), cu încadrarea în cheltuielile de personal aprobate în bugetele de venituri și cheltuieli. (...)*”.

Art. 5 lit. j din Codul administrativ: „*autonomia locală - dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice, în condițiile legii*”.

## **3. prezentarea jurisprudenței proprii instanțe:**

Prin decizia civilă nr. 1146/18.10.2023 pronunțată de Curtea de Apel Cluj în dosarul nr.1273/117/2023 s-a respins, ca nefondat, recursul declarat de recurentul Prefectul Județului Cluj împotriva sentinței civile nr. 1511 din 13.06.2023 pronunțată în dosarul nr.1273/117/2023 al Tribunalului Cluj, prin care s-a respins, ca neîntemeiată, cererea de chemare în judecată formulată de către reclamanta Instituția Prefectului - Județul Cluj în contradictoriu cu pârâțul Consiliul Local al Comunei Călărași și intervenientul accesoriu Sindicatul Național al Salariaților Comunelor și Orașelor din România – SCOR, având ca obiect anulare act administrativ Hotărârea nr. 67/23.11.2022, Consiliul Local al Comunei Călărași.

O soluție similară a fost pronunțată în dosarul nr. 770/84/2023 al Curții de Apel Cluj, prin decizia civilă nr. 51/17.01.2024.

(hotărârile anexate au fost imprimate de pe site-ul rejst.ro)

## **4. prezentarea jurisprudenței naționale/a altor state/comunitară/a drepturilor omului apreciate a fi relevantă pentru dezlegarea problemei de drept supuse analizei (toate hotărârile anexate au fost identificate pe site-ul rejst.ro)**