

## IV. DIN JURISPRUDENȚA ÎCCJ

### RIL

#### • ABSTRACT

As a result of the activity carried out by the High Court of Cassation and Justice (Panel of the Appeal in the interest of the law) of December, was published: **Decision no. 21/2016** regarding the unitary remuneration of the staff paid from public funds. The reinstatement of certain staff categories from the budgetary sector in their duties and the establishment of their salaries. The remuneration of the staff paid from public funds in the year 2011; **Decision no. 17/2016** regarding the contraventional liability of the independent candidate in local elections. The punishment of the independent candidate in local elections for the offence of not filing a detailed report of the election revenues and expenses, when no financial agent has been registered with AEP on his behalf and **Decision no. 20/2016** regarding the provisions of art. 915 paragraph 2 of the Code of civil procedure.

**DECIZIA ÎCCJ (COMPLET RIL) NR. 21/2016  
(M. OF. NR. 1002/13.12.2016): SALARIZAREA UNITARĂ  
A PERSONALULUI PLĂTIT DIN FONDURI PUBLICE.  
REÎNCADRAREA ÎN FUNCȚII A UNOR CATEGORII  
DE PERSONAL DIN SECTORUL BUGETAR ȘI STABILIREA  
SALARIIILOR ACESTORA. SALARIZAREA ÎN ANUL 2011  
A PERSONALULUI PLĂTIT DIN FONDURI PUBLICE**



De Redacția ProLege

Decizia ÎCCJ	Complet ÎCCJ	Actul normativ	Articol	Sumar
Decizia nr. 21/2016	Complet RIL	Legea-cadru nr. 330/2009	Art. 30 alin. (6) și art. 48 alin. (1)	În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 30 alin. (6) și art. 48 alin. (1) pct. 7 din Legea

			<b>pct. 7</b>	nr. 330/2009, art. 4 alin. (1), art. 6 alin. (1) din O.U.G. nr. 1/2010, art. 1 alin. (5) din Legea nr. 285/2010 și art. 8 din anexa nr. 5 a Legii nr. 63/2011, au dreptul la sume compensatorii persoanele care au dobândit titlul de doctor după intrarea în vigoare a Legii nr. 330/2009.
		<b>O.U.G. nr. 1/2010</b>	<b>Art. 4 alin. (1), art. 6 alin. (1)</b>	
		<b>Legea nr. 285/2010</b>	<b>Art. 1 alin. (5)</b>	
		<b>Legea nr. 63/2011</b>	<b>Art. 8 din anexa nr. 5</b>	

În M. Of. nr. 1002 din 13 decembrie 2016, a fost publicată Decizia ÎCCJ nr. 21/2016 referitoare la examinarea recursului în interesul legii formulat de către Avocatul Poporului vizând „interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 30 alin. (6) și art. 48 alin. (1) pct. 7 din Legea-cadru nr. 330/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, art. 4 alin. (1), art. 6 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2010 privind unele măsuri de reîncadrare în funcții a unor categorii de personal din sectorul bugetar și stabilirea salariilor acestora, precum și alte măsuri în domeniul bugetar, cu modificările și completările ulterioare, art. 1 alin. (5) din Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice, art. 8 din anexa nr. 5 a Legii nr. 63/2011”.

### **Obiectul recursului în interesul legii**

**Legea-cadru nr. 330/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice**

#### **Art. 30 alin. (6)**

*„Pentru persoanele ale căror sporuri cu caracter permanent acordate în luna decembrie 2009 nu se mai regăsesc în anexele la prezenta lege și nu au fost incluse în salariile de bază, în soldele funcțiilor de bază sau, după caz, în indemnizațiile lunare de încadrare, sumele corespunzătoare acestor sporuri vor fi avute în vedere în legile anuale de salarizare, până la acoperirea integrală a acestora”.*

#### **Art. 48 alin. (1) pct. 7**

*„La data intrării în vigoare a prezentei legi se abrogă: (...) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2006 privind salarizarea și alte drepturi ale judecătorilor, procurorilor și altor categorii de personal din sistemul justiției, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 314 din 7 aprilie 2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 45/2007, cu modificările și completările ulterioare, cu excepția art. 10 alin. (8), art. 11 alin. (4), art. 12-14, art. 15 alin. (1), art. 17, art. 22-29, art. 30-31, art. 311 alin. (2), art. 32-34 și art. 37-41”.*

**O.U.G. nr. 1/2010 privind unele măsuri de reîncadrare în funcții a unor categorii de personal din sectorul bugetar și stabilirea salariilor acestora, precum și alte măsuri în domeniul bugetar**

**Art. 4 alin. (1)**

*„Începând cu luna ianuarie 2010, întregul personal din sectorul bugetar încadrat în autoritățile și instituțiile publice prevăzute la art. 2 alin. (1) și (3) din Legea-cadru nr. 330/2009 va fi reîncadrat corespunzător tranșelor de vechime în muncă și pe funcțiile corespunzătoare categoriei, gradului și treptei profesionale avute la 31 decembrie 2009”.*

**Art. 6 alin. (1)**

*„În cazul în care drepturile salariale determinate în conformitate cu Legea-cadru nr. 330/2009 și cu prezenta ordonanță de urgență sunt mai mici decât cele stabilite prin legi sau hotărâri ale Guvernului pentru funcția respectivă pentru luna decembrie 2009 se acordă o sumă compensatorie cu caracter tranzitoriu care să acopere diferența, în măsura în care persoana își desfășoară activitatea în aceleași condiții. Această sumă se include în salariul de bază, solda/salariul funcției de bază sau indemnizația lunară de încadrare, după caz, dar nu este luată în calcul la determinarea altor drepturi de natură salarială care se stabilesc în funcție de acestea”.*

**Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice**

**Art. 1 alin. (5)**

*„În salariul de bază, indemnizația lunară de încadrare, respectiv în solda funcției de bază/salariul funcției de bază aferente lunii octombrie 2010 sunt cuprinse sporurile, indemnizațiile, care, potrivit Legii-cadru nr. 330/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările ulterioare, făceau parte din salariul de bază, din indemnizația de încadrare brută lunară, respectiv din solda/salariul funcției de bază, precum și sumele compensatorii cu caracter tranzitoriu, acordate potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2010 privind unele măsuri de reîncadrare în funcții a unor categorii de personal din sectorul bugetar și stabilirea salariilor acestora, precum și alte măsuri în domeniul bugetar, cu modificările ulterioare. Sporurile stabilite prin legi sau hotărâri ale Guvernului necuprinse în Legea-cadru nr. 330/2009, cu modificările ulterioare, și care au fost acordate în anul 2010 ca sume compensatorii cu caracter tranzitoriu sau, după caz, ca sporuri la data reîncadrării se introduc în salariul de bază, în indemnizația de încadrare brută lunară, respectiv în solda/salariul de funcție, fără ca prin acordarea lor să conducă la creșteri salariale, altele decât cele prevăzute de prezenta lege”.*

**Legea nr. 63/2011 privind încadrarea și salarizarea în anul 2011 a personalului didactic și didactic auxiliar din învățământ**

**Art. 8 din anexa nr. 5**

*„Persoanele care la data de 31 decembrie 2009 beneficiau de un spor pentru titlul științific de doctor beneficiază de o compensație tranzitorie calculată prin aplicarea procentului de 15% la salariul de bază stabilit potrivit prezentului capitol, calculat ca sumă între lit. A, B, C, D, E ale art. 3”.*

### **I. Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție**

Sesizarea s-a făcut de către Avocatul Poporului, Memoriul fiind înregistrat cu nr. 486 din 27 iulie 2016, atașându-se, în dovedirea practicii neunitare, jurisprudența curților de apel.

### **X. Înalta Curte de Casație și Justiție**

Analizând recursul în interesul legii, raportul întocmit de judecătorii-raportori, punctele de vedere exprimate de Ministerul Public și de specialiști, precum și problema de drept ce se solicită a fi dezlegată, se rețin următoarele:

Recursul în interesul legii îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 514 și 515 din Codul de procedură civilă, fiind exercitat de un subiect de drept căruia legea îi recunoaște legitimare procesuală și având ca obiect o problemă de drept pentru care s-a făcut dovada că a fost soluționată în mod diferit, prin hotărâri judecătorești definitive (ori definitive și irevocabile) pronunțate de mai multe instanțe judecătorești de pe teritoriul țării.

Obiectul recursului în interesul legii se circumscrie dispozițiilor art. 514 din Codul de procedură civilă, și anume privește probleme de drept soluționate diferit de instanțele judecătorești.

În acest sens, Înalta Curte de Casație și Justiție este investită, prin promovarea prezentului recurs în interesul legii, cu solicitarea de a statua asupra interpretării și aplicării dispozițiilor art. 30 alin. (6) și art. 48 alin. (1) pct. 7 din Legea nr. 330/2009, art. 4 alin. (1), art. 6 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2010, art. 1 alin. (5) din Legea nr. 285/2010 și art. 8 din anexa nr. 5 a Legii nr. 63/2011, în litigiile ce au ca obiect acordarea de către angajator a unor despăgubiri rezultate din discriminarea la care sunt supuse persoanele care au dobândit titlul de doctor după data de 1 ianuarie 2010, despăgubiri echivalente cu cuantumul sporului aferent acestui titlu.

Deși sesizarea analizează jurisprudența instanțelor în materie raportat la mai multe categorii de bugetari, în considerentele ce susțin opinia Avocatului Poporului se face referire la categoria socioprofesională a cadrelor didactice, invocându-se temeuri juridice din legislația specifică acesteia, pentru ca, în concluziile de admitere a recursului în interesul legii, să facă vorbire de toți salariații bugetari care dețin titlul științific de doctor.

Față de modalitatea în care este sesizată problema de drept ce a generat practica neunitară, se apreciază că situația vizează tot personalul încadrat în Legea-cadru nr. 330/2009, respectiv Legea-cadru nr. 284/2010 și plătit prin legile anuale de salarizare, inclusiv cadrele didactice care, prin Legea nr. 61/2011, au dobândit o normă specială de salarizare anuală.

Anterior modificării radicale a sistemului de salarizare a personalului plătit din fondurile publice prin Legea-cadru nr. 330/2009, sporul de 15% pentru titlul științific de doctor era acordat diferitelor categorii socioprofesionale prin legile

speciale de salarizare ale acestora [de exemplu, pentru magistrați, prin art. 15 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 27/2006, pentru cadrele didactice, prin art. 50 alin. (10) din Legea nr. 128/1997].

Potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 330/2009, drepturile salariale ale personalului plătit din fondurile publice sunt exclusiv cele prevăzute în prezenta lege [dispoziția fiind reluată și în art. 1 alin. (2) din Legea-cadru nr. 284/2010]. Prin această dispoziție, legea-cadru de salarizare consacră caracterul exclusiv al drepturilor salariale prevăzute de acest act normativ și de actele normative anuale de salarizare.

Conform art. 30 alin. (6) din Legea nr. 330/2009, dacă sporul cu caracter permanent nu se mai regăsește în anexele la prezenta lege și nu a fost inclus în salariul de bază/indemnizația lunară de încadrare (aceasta fiind și situația sporului de doctorat), suma corespunzătoare acestui spor va fi avută în vedere în legile anuale de salarizare, până la acoperirea integrală a acestuia. Această normă este edictată în aplicarea intenției legiuitorului de a oferi o perioadă tranzitorie între cele două sisteme de salarizare prin implementarea treptată, etapizată a dispozițiilor legii-cadru de salarizare, opțiune exprimată în conținutul art. 7 din Legea nr. 330/2009, reluată și în art. 7 alin. (1) din Legea-cadru nr. 284/2010, conform căreia „Aplicarea prevederilor prezentei legi se realizează etapizat, prin modificarea succesivă, după caz, a salariilor de bază, soldelor funcțiilor de bază/salariilor funcțiilor de bază și a indemnizațiilor lunare de încadrare, prin legi speciale anuale de aplicare”.

În baza art. 4 alin. (1) și art. 6 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2010 (actul normativ de salarizare pentru anul 2010), începând cu luna ianuarie 2010, întregul personal din sectorul bugetar va fi reîncadrat corespunzător tranșelor de vechime în muncă și pe funcțiile corespunzătoare categoriei, gradului și treptei profesionale avute la 31 decembrie 2009, iar, în cazul în care drepturile salariale astfel determinate sunt mai mici decât cele stabilite prin legi sau hotărâri ale Guvernului pentru funcția respectivă pentru luna decembrie 2009, se acordă o sumă compensatorie cu caracter tranzitoriu care să acopere diferența, în măsura în care persoana își desfășoară activitatea în aceleași condiții. Această sumă se include în salariul de bază, solda/salariul funcției de bază sau indemnizația lunară de încadrare, după caz, dar nu este luată în calcul la determinarea altor drepturi de natură salarială care se stabilesc în funcție de acestea.

Potrivit art. 1 alin. (5) din Legea nr. 285/2010 (legea anuală de salarizare pentru 2011), sporurile stabilite prin legi sau hotărâri ale Guvernului necuprinse în Legea-cadru nr. 330/2009 și care au fost acordate în anul 2010 ca sume compensatorii cu caracter tranzitoriu sau, după caz, ca sporuri la data reîncadrării se introduc în salariul de bază, în indemnizația de încadrare brută lunară, respectiv în solda/salariul de funcție, fără ca prin acordarea lor să conducă la creșteri salariale, altele decât cele prevăzute de prezenta lege.

Pentru cadrele didactice, aceeași dispoziție de principiu este prevăzută în art. 8 din anexa nr. 5 a Legii nr. 63/2011, lege specială de salarizare anuală pentru această categorie socioprofesională, în sensul că „Persoanele care la data de 31 decembrie 2009 beneficiau de un spor pentru titlul științific de doctor beneficiază de o compensație tranzitorie calculată prin aplicarea procentului de 15% la salariul de bază [...]”.

Prin art. I pct. 6 din Legea nr. 71/2015 de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 83/2014 a fost completat art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, clarificându-se conceptul de „nivel de salarizare în plată pentru funcții similare”, după cum urmează: „Prin nivel de salarizare în plată pentru funcții similare se înțelege același quantum al salariului de bază cu cel al salariaților având aceeași funcție, în care au fost incluse, după data de 31 decembrie 2009, sumele aferente salariului de încadrare, precum și sumele aferente sporurilor de care au beneficiat înainte de această dată, dacă salariatul angajat, numit sau promovat îndeplinește aceleași condiții de studii – medii, superioare, postuniversitare, doctorale -, de vechime și își desfășoară activitatea în aceleași condiții, specifice locului de muncă la data angajării sau promovării”.

Coroborând dispozițiile legale menționate anterior rezultă că sporul salarial de 15% acordat pentru deținătorul titlului științific de doctor (sporul de doctorat), nu s-a mai regăsit, ca atare, în legile-cadru de salarizare nr. 330/2009 și nr. 284/2010. Prin urmare, acesta nu a mai fost acordat la încadrarea/reîncadrarea personalului, potrivit noilor legi de salarizare.

Pentru cei care, la data intrării în vigoare a Legii nr. 330/2009, aveau în plată sporul de doctorat, soluția legislativă a fost aceea de a introduce quantumul acestui spor, nu procentual, ci ca sumă compensatorie acordată potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2010. Această sumă compensatorie a fost prevăzută pentru a respecta dispoziția legală potrivit căreia nivelul salariilor în plată nu poate scădea prin aplicarea noii legi.

Din succesiunea în timp descrisă anterior, rezultă că sporul de doctorat a supraviețuit prin introducerea lui în salariul de bază, conform art. 6 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2010, acest tratament juridic fiind continuat de legile anuale de salarizare.

Așadar, legiuitorul nu a operat o abrogare veritabilă și efectivă, ci a instituit o natură juridică nouă pentru suma ce recompensează angajatul care își perfecționează pregătirea profesională prin obținerea titlului științific de doctor. Prin includerea acestei sume în salariul de bază, rezultă că un drept salarial secundar devine parte a salariului, ca drept fundamental, recunoscut și apărut de lege. Altfel spus, dreptul a supraviețuit, chiar dacă a cunoscut o evoluție în planul reglementării și a dobândit o nouă denumire: „sumă compensatorie”, fiind inclus în salariul de bază.

Dispozițiile art. 5 alin. (1)<sup>1</sup> și alin. (1)<sup>2</sup> din Legea nr. 71/2015 și ale art. 19<sup>1</sup> din Legea nr. 193/2016 au confirmat, ulterior, această interpretare.

Legea nr. 193/2016, în vigoare de la 5 noiembrie 2016, a statuat:

„Art. I. – Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 877 din 28 decembrie 2010, cu modificările ulterioare, se completează după cum urmează:

După articolul 19 se introduce un nou articol, articolul 19<sup>1</sup>, cu următorul cuprins:

«Art. 19<sup>1</sup>

(1) Personalul care deține titlul științific de doctor, indiferent de data obținerii acestuia, beneficiază de un spor de 15% din salariul de bază/solda funcției de bază/salariul funcției de bază/indemnizația de încadrare, dacă îndeplinește cumulativ următoarele condiții:

a) își desfășoară activitatea în domeniul pentru care posedă titlul științific sau conducătorul instituției apreciază că pregătirea doctorală este utilă compartimentului în care își desfășoară activitatea persoana respectivă;

b) nu a beneficiat de acordarea acestui spor sau nu i-a fost introdus în salariul de bază, potrivit reglementărilor legale anterioare, ca sumă compensatorie.»”

Rezultă, așadar, din citarea textului mai sus menționat că, prin legile anuale de salarizare, aceste sume compensatorii ar fi trebuit incluse în salariul de bază, indiferent de data dobândirii titlului științific de doctor.

De altfel, Legea nr. 193/2016 nici nu putea să statueze un alt mod, pentru că ar fi încălcat dispozițiile cu valoare de principiu din legile-cadru de salarizare nr. 330/2009, nr. 284/2010 și nr. 285/2010. Mai precis, art. 3 lit. d) referitoare la: „echitate și coerență, prin crearea de oportunități egale și remunerație egală pentru muncă de valoare egală, pe baza principiilor și normelor unitare privind stabilirea și acordarea salariului și a celorlalte drepturi de natură salariată ale personalului din sectorul bugetar”.

Existența mai multor acte normative, adoptate succesiv într-un interval scurt de timp, în baza cărora s-a intenționat salarizarea unică a bugetarilor nu poate constitui un temei legal pentru instituirea unui tratament diferențiat și pentru nesocotirea principiului egalității de tratament față de toți salariații și care presupune plată egală pentru muncă de valoare egală.

Criteriul temporal sau acela al unor reglementări diferite nu poate justifica diferențe de salarizare între persoane care exercită aceeași funcție și care au aceeași pregătire profesională.

Prin urmare, nu poate fi acceptată o situație defavorabilă în ceea ce privește personalul care, începând cu anul 2011, îndeplinește condițiile necesare pentru a-i fi inclusă în salariu suma compensatorie de 15% din salariul de bază, comparativ cu personalul care, în anul anterior, era astfel salarizat.

Pentru toate categoriile de personal aflate în situații identice, salarizarea trebuie să se facă la nivelul de salarizare în plată pentru funcțiile similare din instituția/autoritatea publică unde sunt încadrați. Atunci când este analizată

identitatea de situații între doi angajați, nu trebuie verificată identitatea de reglementare, ci trebuie avută în vedere identitatea de activitate desfășurată și de pregătire profesională.

Reglementarea propusă de Legea nr. 330/2009, dar și cea prevăzută de Legea-cadru nr. 284/2010 și Legea nr. 285/2010 a urmărit un sistem unitar de salarizare, apariția acestor acte normative fiind o consecință a abrogării unor legi speciale de salarizare, existente în diferitele domenii ale sistemului bugetar. Desigur că legiuitorul poate interveni cu modificări în politica salarială, din rațiuni economice, financiare, dar nu poate face acest lucru decât dacă reglementează criteriile uniforme și o metodologie de calcul exactă pentru ipoteze de fapt identice.

Or, ceea ce se solicită prin sesizarea formulată se reduce la aplicarea unui principiu fundamental din dreptul muncii: la muncă și pregătire identică, salarizare identică.

Având în vedere prevederile:

- art. 2 din Legea nr. 285/2010, potrivit căroră: „... pentru personalul nou-încadrat pe funcții, pentru personalul numit/încadrat în aceeași instituție/autoritate publică pe funcții de același fel, precum și pentru personalul promovat în funcții sau în grade/trepte, salarizarea se face la nivelul de salarizare în plată pentru funcțiile similare din instituția/autoritatea publică în care acesta este încadrat” și

- art. I pct. 1 referitor la alin. (5<sup>1</sup>) al art. 1 din Legea nr. 71/2015, conform căruia: „Prin excepție de la prevederile alin. (1) și (2), personalul din aparatul de lucru al Parlamentului și din celelalte instituții și autorități publice, salarizat la același nivel, precum și personalul din cadrul Consiliului Concurenței și al Curții de Conturi, inclusiv personalul prevăzut la art. 5 din aceste instituții, care beneficiază de un quantum al salariilor de bază și al sporurilor mai mici decât cele stabilite la nivel maxim în cadrul aceleiași instituții sau autorități publice pentru fiecare funcție/grad/treaptă și gradație, va fi salarizat la nivelul maxim dacă își desfășoară activitatea în aceleași condiții”.

Rezultă că nu există niciun argument legal care să justifice diferențele salariale dintre persoane care desfășoară aceeași activitate în cadrul aceleiași instituții. Salariile se stabilesc pe categorii de funcții și pe niveluri de pregătire profesională, iar nu în considerarea unor persoane privite ut singuli și care sunt, în mod întâmplător, contemporane edictării unui act normativ.

Potrivit jurisprudenței constante a instanței de contencios constituțional, precum și a celei a Curții Europene a Drepturilor Omului, principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite, iar un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice în mod rațional și obiectiv.

Așadar, celor care au obținut titlul de doctor după 12 decembrie 2009 și până la apariția Legii nr. 71/2015 nu li se acordă un spor de 15%, ci li se stabilește un



salariu de bază care include „sume compensatorii” calculate conform metodei indicate la art. 8 din anexa nr. V a Legii nr. 63/2011, doar așa putându-se asigura respectarea principiului înscris în art. 3 lit. c) și d) din Legea nr. 330/2009. Situațiile tranzitorii nu înseamnă încălcarea legii și nu pot justifica diferențe salariale importante perpetuate de la 1 ianuarie 2010 până la 9 aprilie 2015.

**Decizia ÎCCJ (Complet RIL) nr. 21/2016**

Prin Decizia nr. 21/2016, ÎCCJ (Complet RIL) a admis recursul în interesul legii formulat de Avocatul Poporului și, în consecință, a stabilit că:

**În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 30 alin. (6) și art. 48 alin. (1) pct. 7 din Legea nr.330/2009, art. 4 alin. (1), art. 6 alin. (1) din O.U.G. nr. 1/2010, art. 1 alin. (5) din Legea nr.285/2010 și art. 8 din anexa nr. 5 a Legii nr. 63/2011, au dreptul la sume compensatorii persoanele care au dobândit titlul de doctor după intrarea în vigoare a Legii nr. 330/2009.**

**DECIZIA ÎCCJ (COMPLET RIL) NR. 17/2016  
(M. OF. NR. 1004/14.12.2016): RĂSPUNDEREA  
CONTRAVENȚIONALĂ A CANDIDATULUI INDEPENDENT  
ÎN ALEGERILE LOCALE. SANȚIONAREA CANDIDATULUI  
INDEPENDENT ÎN ALEGERILE LOCALE PENTRU  
CONTRAVENȚIA DE A NU DEPUNE UN RAPORT DETALIAT  
AL VENITURILOR ȘI CHELTUIELILOR ELECTORALE,  
ATUNCI CÂND ACESTA NU A AVUT ÎNREGISTRAT LA AEP  
UN MANDATAR FINANCIAR**



*De Redacția ProLege*

Decizia ÎCCJ	Complet ÎCCJ	Actul normativ	Articol	Sumar
Decizia nr. 17/2016	Complet RIL	Legea nr. 334/2006, în forma în vigoare în anul 2010	Art. 26 alin. (5), art. 27 și art. 41 alin. (2); art. 41 alin. (1) raportat la art. 38 alin. (1)	În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 26 alin. (5), art. 27 și art. 41 alin. (2) din Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale (forma în vigoare în anul 2010), devenite art. 34 alin. (7), art. 59 alin. (3) și art. 52 alin. (4) din Legea nr. 334/2006 (forma în vigoare în anul 2015), candidatul independent în alegerile locale nu poate fi sancționat pentru contravenția prevăzută de art. 41 alin. (1) raportat la art. 38 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (forma în vigoare în anul
		Legea nr. 334/2006, în forma în vigoare în 2015	Art. 34 alin. (7), (12) și (14); art. 47 alin. (1); art. 52 alin. (2) și (4); art. 59 alin. (3)	

				<p>2010), devenit art. 52 alin. (2) raportat la art. 47 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (forma în vigoare în anul 2015), atunci când și-a desemnat și înregistrat la Autoritatea Electorală Permanentă un mandatar financiar care nu a depus în termenul prevăzut de lege raportul detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale.</p> <p>În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 41 alin. (2) din Legea nr. 334/2006 (forma în vigoare în anul 2010), devenite art. 52 alin. (4) din Legea nr. 334/2006 (forma în vigoare în anul 2015), raportate la dispozițiile art. 38 alin. (1), art. 26 alin. (12) și (13) din Legea nr. 334/2006 (forma în vigoare în anul 2010), devenite art. 47 alin. (1), art. 34 alin. (12) și (14) din Legea nr. 334/2006 (forma în vigoare în anul 2015), candidatul independent în alegerile locale poate fi sancționat pentru săvârșirea contravenției de a nu depune, în termenul prevăzut de lege, la Autoritatea Electorală Permanentă un raport detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale, atunci când nu și-a înregistrat la această autoritate un mandatar financiar.</p>
--	--	--	--	---

În M. Of. nr. 1004 din data de 14 decembrie 2016, a fost publicată Decizia ÎCCJ nr. 17/2016 privind examinarea sesizării formulată de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție referitor la posibilitatea atragerii răspunderii contravenționale a candidatului independent în alegerile locale.

### **Obiectul recursului în interesul legii**

#### **Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale (în forma în vigoare în anul 2010)**

„Art. 26. (...)

(5) Mandatarul financiar răspunde solidar cu partidul care l-a desemnat de legalitatea operațiunilor financiare efectuate în perioada campaniei electorale și de respectarea prevederilor art. 23-25.

(...)

(12) Calitatea de mandatar financiar se dobândește numai după înregistrarea sa oficială la Autoritatea Electorală Permanentă. Înregistrarea mandatului financiar se realizează în intervalul dintre momentul aducerii la cunoștință publică a datei alegerilor și începerea campaniei electorale, făcându-se publică în presă sau pe pagina de internet a partidului.

(13) Candidații nu pot fi mandatarii financiari”.

„Art. 27. – Prevederile art. 26 se aplică în mod corespunzător și candidaților independenți”.

„Art. 38. – (1) În termen de 15 zile de la data desfășurării alegerilor, mandatarul financiar este obligat să depună la Autoritatea Electorală Permanentă un raport detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale pentru fiecare partid politic, alianță politică, alianță electorală, organizație a cetățenilor români aparținând minorităților naționale sau candidat independent.

(...).”.

„Art. 41. – (1) Constituie contravenții și se sancționează cu amendă de la 5.000 lei la 25.000 lei încălcarea dispozițiilor prevăzute la: art. 3 alin. (2) și (3), art. 4 alin. (3) și (4), art. 5, 6, 7, 8, 9, art. 10 alin. (2) și (3), art. 11 alin. (1) și (3), art. 12 alin. (1) și (3), art. 13 alin. (1) și (2), art. 20 alin. (2), art. 23, art. 24 alin. (1), art. 25 alin. (1) și (2), art. 26 alin. (1), (3), (4), (11) și (13), art. 29 alin. (2)-(4) și (6), art. 30 alin. (3) și (4), art. 31, 38 și art. 39 alin. (2).

(2) Sancțiunile se pot aplica, după caz, partidului politic, candidatului independent, mandatarului financiar și/sau donatorului care a încălcat dispozițiile prevăzute la alin. (1)”.

#### **Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale (în forma în vigoare în anul 2015)**

„Art. 34. (...)

(7) Mandatarul financiar răspunde solidar cu partidul politic care l-a desemnat de legalitatea operațiunilor financiare efectuate în perioada campaniei electorale și de respectarea prevederilor art. 28-33.

(...)

(12) Calitatea de mandatar financiar se dobândește numai după înregistrarea oficială la Autoritatea Electorală Permanentă, pe baza împuternicirii partidului politic și a acceptului acestuia.

Înregistrarea mandatului financiar se realizează în intervalul dintre momentul aducerii la cunoștință publică a datei alegerilor și începerea campaniei electorale, făcându-se publică în presă sau pe pagina de internet a partidului.

(...)

(14) *Candidații nu pot fi mandatarii financiari”.*

„Art. 47. – (1) În termen de 15 zile de la data desfășurării alegerilor, mandatarii financiari coordonatori sunt obligați să depună la Autoritatea Electorală Permanentă rapoartele detaliate ale veniturilor și cheltuielilor electorale ale partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale, organizațiilor cetățenilor români aparținând minorităților naționale și ale candidaților independenți, precum și cuantumul datoriilor înregistrate ca urmare a campaniei, însoțite de declarațiile prevăzute la art. 28 alin. (9).

(...)”.

„Art. 52. (...)

(2) Constituie contravenții, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât să fie considerate, potrivit legii penale, infracțiuni, și se sancționează cu amendă de la 15.000 lei la 50.000 lei încălcarea dispozițiilor prevăzute la art. 3 alin. (2)-(4) și (6)-(10), art. 25 alin. (2), art. 28, 29, 30, 37, 38, art. 43 alin. (2)-(4), art. 45, art. 47 alin. (1), (2) și (5), art. 49 alin. (1)-(3) și (5) și art. 50 alin. (2).

(...)

(4) Sancțiunile se pot aplica, după caz, partidului politic, alianței politice, organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale, candidatului independent, mandatului financiar și/sau donatorului, precum și altor persoane care au încălcat dispozițiile prevăzute la alin. (1)-(3)”.

„Art. 59. (...)

(3) Dispozițiile prezentei legi se aplică în mod corespunzător candidaților independenți”.

I. Recursul în interesul legii a fost formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

### **IX. Înalta Curte de Casație și Justiție**

Recursul în interesul legii îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 514 și 515 din Codul de procedură civilă, fiind exercitat de un subiect de drept căruia legea îi recunoaște legitimare procesuală și având ca obiect probleme de drept pentru care s-a făcut dovada că au fost soluționate în mod diferit, prin hotărâri judecătorești definitive, pronunțate de mai multe instanțe judecătorești de pe teritoriul țării.

În esență, demersul de unificare a jurisprudenței, care constituie obiectul recursului în interesul legii de față, implică identificarea subiectului activ al contravenției prevăzute de art. 41 alin. (1) raportat la art. 38 alin. (1) din Legea

nr. 334/2006 (2010) [(art. 52 alin. (2) raportat la art. 47 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (2015)] în două ipostaze diferite: când candidatul independent și-a desemnat mandatar financiar, pe care l-a înregistrat la Autoritatea Electorală Permanentă (AEP) în condițiile art. 26 alin. (12) din același act normativ (2010) [art. 34 alin. (12) din Legea nr. 334/2006 (2015)], respectiv atunci când nu și-a îndeplinit această obligație legală.

Așa cum se observă din redarea dispozițiilor legale supuse interpretării, soluțiile legislative care interesează cele două probleme de drept au supraviețuit modificărilor aduse actului normativ de bază, ele regăsindu-se aproape în aceeași formulare la data redactării raportului; forma la zi a actului normativ aduce un plus de rigoare obligațiilor instituite prin art. 26 alin. (12) și art. 38 alin. (1) și extinde sfera subiecților vizați de art. 41 alin. (2) din Legea nr. 334/2006 (2010) [art. 34 alin. (12), art. 47 alin. (1), respectiv art. 52 alin. (4) din Legea nr. 334/2006 (2015)].

Instanțele judecătorești competente potrivit dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 2/2001, la care trimite Legea nr. 334/2006 (judecătorii și tribunalele), au fost investite să se pronunțe asupra problemelor de drept enunțate, în contextul soluționării plângerilor formulate de persoanele sancționate împotriva proceselor-verbale și deciziilor AEP [art. 44 din Legea nr. 334/2006 (2010), respectiv art. 55 din Legea nr. 334/2006 (2015)].

Sanționarea contravențională a candidaților independenți pentru nedepunerea la AEP a raportului detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale [art. 38 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (2010), respectiv art. 47 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (2015)] a fost dispusă atât atunci când fuseseră desemnați mandatarii financiari ai acestora, înregistrați la AEP în condiții legale, cât și în acele situații în care candidații nu au înregistrat la această autoritate mandatarii financiari.

Orientările jurisprudențiale care se degajă din hotărârile judecătorești atașate recursului în interesul legii de către procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sunt majoritate în sensul prefigurată de către autorul sesizării, respectiv că nu poate fi sancționat pentru contravenția prevăzută de art. 41 alin. (1) raportat la art. 38 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (2010) [art. 52 alin. (2) raportat la art. 47 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (2015)] candidatul independent, atunci când acesta și-a desemnat și înregistrat la AEP, în condiții legale, un mandatar financiar care nu a depus în termenul prevăzut de lege raportul detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale; în schimb, candidatul independent poate fi sancționat pentru aceeași contravenție atunci când nu și-a înregistrat la AEP un mandatar financiar.

Înalta Curte de Casație și Justiție constată că aceasta este soluția corectă, pentru argumentele ce se vor dezvolta în continuare.

Referitor la prima problemă de drept

Legea nr. 334/2006 a instituit un cadru normativ special pentru finanțarea și controlul finanțării competitorilor electorali, inclusiv a candidaților independenți,

având o serie de mecanisme legale noi în peisajul juridic, menite să asigure aplicarea principiilor legalității, egalității de șanse, transparenței veniturilor și cheltuielilor, independenței partidelor politice și candidaților față de finanțatori, integrității competiției politice și electorale, menționate în cuprinsul art. 1 din Legea nr. 334/2006 (2015).

În secțiunea a 2-a din cap. IV al legii – „Finanțarea campaniilor electorale” este reglementată instituția mandatarului financiar.

Așa cum s-a arătat în doctrină, mandatarul financiar este o instituție specifică dreptului electoral și este o persoană fizică ori juridică sau mai multe din România sau din străinătate, împuternicită (delegată) de un partid politic sau de mai multe ori de un candidat independent să primească fonduri pentru campania electorală, să organizeze evidența lor, să le gestioneze pentru alegeri și să asigure, în calitate de specialist, legalitatea cheltuielilor și operațiunilor financiare făcute.

Din modul în care sunt configurate în plan legal atribuțiile și obligațiile mandatarului financiar s-a concluzionat că acesta este un veritabil manager de campanie electorală (în alte sisteme electorale, cum sunt cele din SUA, Marea Britanie, Franța și Canada, se numește manager electoral sau manager pentru alegeri), fiindu-i aplicabile, ca reguli de bază, normele Codului civil privitoare la mandatul cu sau fără reprezentare.

Potrivit dispozițiilor art. 26 alin. (12) din Legea nr. 334/2006 (2010) [art. 34 alin. (12) din Legea nr. 334/2006 (2015)], o persoană dobândește calitatea de mandatar financiar numai după înregistrarea sa oficială la AEP, care se realizează în intervalul cuprins între momentul aducerii la cunoștință publică a datei alegerilor și începerea campaniei electorale.

După cum în mod judicios a arătat procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, din modul cum sunt reglementate atribuțiile mandatarului financiar prin art. 26 alin. (4) din Legea nr. 334/2006 (2010) [art. 34 alin. (5) din Legea nr. 334/2006 (2015)] și art. 26 alin. (1) din normele metodologice de aplicare a legii, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 749/2007 [art. 26 alin. (1) din normele metodologice de aplicare a legii, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 10/2016], coroborat cu perioada stabilită de lege în care se poate realiza înregistrarea acestuia (premergător începerii campaniei electorale), rezultă că desemnarea și înregistrarea acestei persoane la AEP constituie, pentru toți candidații în alegeri, o obligație legală prealabilă, indiferent dacă în timpul campaniei electorale ori înainte de începerea acesteia primesc sau nu donații ori legate, efectuează cheltuieli ori realizează venituri.

În situația în care există un mandatar financiar înregistrat în condițiile legii, art. 26 alin. (5) din Legea nr. 334/2006 (2010) [art. 34 alin. (7) din Legea nr. 334/2006 (2015)] instituie o răspundere solidară a acestuia cu candidatul independent care l-a desemnat în privința legalității operațiunilor financiare efectuate în perioada campaniei electorale și a respectării prevederilor art. 23-25 din Legea nr. 334/2006 (2010) [art. 34 alin. (7) din Legea nr. 334/2006 (2015)], texte care se referă la „contribuțiile pentru campania electorală”.

În optica AEP, confirmată de unele instanțe judecătorești, obligația depunerii raportului prevăzut de art. 38 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (2010) [art. 47 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (2015)] revine atât candidatului, cât și mandatarului său financiar care acționează în numele și interesul candidatului în alegeri, în calitate de prepus al acestuia, astfel că pentru faptele mandatarului poate fi ținut răspunzător mandantul, legiuitorul prevăzând solidaritatea celor doi.

Această optică este greșită.

Mai întâi, se remarcă existența unei confuzii între tipurile de răspundere juridică pe care le poate antrena încălcarea prevederilor legale enunțate, fiind evident că art. 26 alin. (5) din Legea nr. 334/2006 (2010) [art. 34 alin. (7) din Legea nr. 334/2006 (2015)], plasat în cap. IV al actului normativ: „Finanțarea în timpul campaniei electorale”, nu poate viza răspunderea contravențională, guvernată de principiul răspunderii personale, recunoscut în doctrină, dar și în jurisprudența Curții Constituționale<sup>1</sup>.

În plus, fapta sancționabilă contravențional analizată – nedepunerea sau depunerea cu întârziere a raportului detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale – se situează, prin ipoteză, ulterior momentului în care se derulează operațiunile la care se referă art. 26 alin. (5) din Legea nr. 334/2006 (2010) [art. 34 alin. (7) din Legea nr. 334/2006 (2015)], iar solidaritatea, de regulă, nu se prezumă<sup>2</sup>.

Rezultă că și în ipoteza în care s-ar considera, *ad absurdum*, contrar principiului enunțat, că în materie electorală ar funcționa răspunderea contravențională solidară între candidat și mandatarul său financiar, comportamentul sancționat contravențional excedează ipotezelor indicate limitativ de textul care instituie solidaritatea.

În fine, între mandant (candidatul independent) și mandatarul său financiar nu există un raport de subordonare specific raporturilor de prepușenie, astfel încât nu se poate pune problema instituirii unei forme de răspundere delictuală (răspunderea comitentului pentru fapta prepusului) și, corelativ, nici a solidarității dintre cei doi pe acest temei.

Concluzionând, se apreciază că în materie contravențională dispozițiile art. 26 alin. (5) din Legea nr. 334/2006 (2010) [art. 34 alin. (7) din Legea nr. 334/2006 (2015)] nu sunt aplicabile. În privința acestui tip de răspundere funcționează principiul personalității, ceea ce presupune că sancțiunea contravențională nu poate fi aplicată decât persoanei care a comis contravenția, aceasta urmând să răspundă în nume propriu.

Art. 32 alin. (3) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 334/2006, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 749/2007 [art. 32 alin. (3) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 334/2006, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 10/2016] prevede că pentru aceeași contravenție constatată nu se

---

<sup>1</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 411 din 3 iulie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 526 din 15 iulie 2014.

<sup>2</sup> Art. 1.445 din Codul civil.



pot sancționa, în același timp, partidul politic și mandatarul financiar sau, după caz, candidatul independent și mandatarul financiar. Această normă confirmă încă o dată raționamentul expus anterior.

Ca urmare, referitor la prima problemă pe care o ridică recursul în interesul legii analizat, răspunsul este că nu există un drept de opțiune al autorității publice competente să aplice sancțiunea contravențională, între candidatul independent și mandatarul său financiar, singura persoană care poate fi sancționată pentru încălcarea dispoziției prevăzute la art. 38 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (2010) [art. 47 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (2015)], în ipoteza în care a fost desemnat și înregistrat în condiții legale un mandatar financiar, fiind acesta din urmă.

Referitor la cea de-a doua problemă de drept

A doua problemă de drept pe care o ridică recursul în interesul legii este mai complexă.

Divergențele de opinie vizează existența sau nu, în privința acestei contravenții, a unui subiect activ calificat în persoana mandatarului financiar. Cu alte cuvinte, se pune în discuție posibilitatea atragerii răspunderii contravenționale a competitorului electoral, atunci când acesta, încălcându-și o obligație legală, nu și-a desemnat un mandatar financiar.

Se apreciază că este rațională rezolvarea pe care au dat-o acestei probleme de drept majoritatea instanțelor judecătorești și care a fost propusă de procurorul general.

Enumerarea cuprinsă în art. 41 alin. (2) din Legea nr. 334/2006 (2010), formulă lărgită de legiuitor prin pct. 10 al articolului unic din Legea nr. 78/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, începând cu 1 mai 2016, prin includerea sintagmei „precum și a altor persoane care au încălcat dispozițiile prevăzute la alin. (1)-(3)”, determină subiecții activi ai contravențiilor indicate la alin. (1)-(3), inclusiv ai contravenției analizate, prevăzute de art. 41 alin. (1) raportat la art. 38 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (2010) [art. 52 alin. (2) raportat la art. 47 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (2015)].

Sintagma „după caz” din cuprinsul normei nu are menirea de a restrânge sfera subiecților activi, ci de a permite aplicarea normei contravenționale sancționatoare în situații diverse, precum cea care a generat cea de-a doua problemă de drept analizată în prezentul raport.

Acest raționament și soluția pe care o determină, respectiv răspunderea contravențională a candidatului independent care nu și-a desemnat un mandatar financiar, nu contravin regulilor de interpretare a legii contravenționale. În esență, principiul legalității nu permite aplicarea prin analogie a unei norme în detrimentul celui care a săvârșit fapta, însă, în ipoteza de față, este exclusă aplicarea prin analogie atât timp cât norma legală prevede în mod expres și direct categoriile de persoane cărora le poate fi aplicată sancțiunea contravențională.

Nu în ultimul rând, trebuie avute în vedere și situațiile absurde la care s-ar ajunge dacă s-ar opta pentru interpretarea potrivit căreia, în lipsa desemnării unui mandatar financiar, nu se poate aplica o sancțiune pentru contravenția al cărei element material constă în omisiunea de a depune în termenul legal raportul prevăzut de art. 38 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (2010) [art. 47 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (2015)].

Practic, s-ar valorifica în favoarea candidatului independent propria culpă (contrar principiului *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*) și s-ar valida un comportament care încalcă principiile finanțării activității partidelor politice și a campaniilor electorale, indicate anterior, mai ales principiul transparenței veniturilor și cheltuielilor.

În altă ordine de idei, pentru a eluda prevederile legale imperative care stabilesc atribuțiile mandatului financiar [de exemplu, art. 26 alin. (5) din Legea nr. 334/2006 (2010), respectiv art. 34 alin. (5) din Legea nr. 334/2006 (2015)], ar fi suficientă omiterea desemnării unui mandatar financiar de către competitorul electoral, căci, în logica interpretării contrare, candidatul independent nu ar putea fi sancționat contravențional.

O astfel de interpretare nu poate fi primită nici prin prisma faptului că sancțiunea pentru omisiunea de a desemna un mandatar financiar este mai redusă decât sancțiunea contravențională pentru nedepunerea raportului detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale [art. 52 alin. (1) raportat la art. 34 alin. (12) din Legea nr. 334/2006 din forma actuală a legii]. Ar fi, așadar, tentantă acceptarea unei sancțiuni reduse pentru săvârșirea unei singure contravenții – omisiunea de desemnare și înregistrare a mandatului financiar – dacă astfel se obține exonerarea de răspundere contravențională pentru o multitudine de alte fapte contravenționale.

Or, este clar că nu aceasta a fost voința legiuitorului.

În fine, un alt argument reținut în justificarea celeilalte opinii pornește de la ideea că prevederile art. 38 alin. (4) din Legea nr. 334/2006 (2010) [art. 47 alin. (5) din Legea nr. 334/2006 (2015)] stabilesc o sancțiune specifică pentru candidații declarați aleși care nu și-au depus în condițiile legii raportul detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale: acestora „nu li se pot valida mandatele”.

Nici acest argument nu poate fi primit, pentru că sancțiunea specifică, suplimentar reglementată de legiuitor, operează doar în privința candidaților aleși.

Este evident că sancțiunea contravențională vizează, în egală măsură, ambele categorii de candidați, indiferent dacă aceștia au fost sau nu aleși.

Legiuitorul a considerat că, în privința candidaților aleși, scopul reglementării poate fi atins și prin instituirea unei sancțiuni suplimentare foarte energice: nevalidarea mandatului obținut în condiții de netransparență a fondurilor utilizate, fără a-i exclude, cum s-a arătat, din câmpul de aplicare al normei contravenționale pe ceilalți candidați aleși ale căror venituri și cheltuieli electorale au fost, de asemenea, netransparente.

Ca urmare, referitor la cea de-a doua problemă pe care o ridică recursul în interesul legii supus analizei, răspunsul este că, în situația în care nu și-a înregistrat la AEP un mandatar financiar, este posibilă sancționarea contravențională a candidatului independent pentru contravenția de a nu depune un raport detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale.

### **Decizia ÎCCJ (Complet RIL) nr. 17/2016**

Prin Decizia nr. 17/2016, ÎCCJ (Complet RIL) a admis recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și, în consecință, a stabilit că:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 26 alin. (5), art. 27 și art. 41 alin. (2) din Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale (forma în vigoare în anul 2010), devenite art. 34 alin. (7), art. 59 alin. (3) și art. 52 alin. (4) din Legea nr. 334/2006 (forma în vigoare în anul 2015), **candidatul independent în alegerile locale nu poate fi sancționat pentru contravenția prevăzută de art. 41 alin. (1) raportat la art. 38 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (forma în vigoare în anul 2010)**, devenit art. 52 alin. (2) raportat la art. 47 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 (forma în vigoare în anul 2015), **atunci când și-a desemnat și înregistrat la Autoritatea Electorală Permanentă un mandatar financiar care nu a depus în termenul prevăzut de lege raportul detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale.**

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 41 alin. (2) din Legea nr. 334/2006 (forma în vigoare în anul 2010), devenite art. 52 alin. (4) din Legea nr. 334/2006 (forma în vigoare în anul 2015), raportate la dispozițiile art. 38 alin. (1), art. 26 alin. (12) și (13) din Legea nr. 334/2006 (forma în vigoare în anul 2010), devenite art. 47 alin. (1), art. 34 alin. (12) și (14) din Legea nr. 334/2006 (forma în vigoare în anul 2015), **candidatul independent în alegerile locale poate fi sancționat pentru săvârșirea contravenției de a nu depune, în termenul prevăzut de lege, la Autoritatea Electorală Permanentă un raport detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale, atunci când nu și-a înregistrat la această autoritate un mandatar financiar.**

**DECIZIA ÎCCJ (COMPLET RIL) NR. 20/2016  
(M. OF. NR. 1049/27.12.2016): DISPOZIȚIILE ART. 915 ALIN. (2)  
DIN CODUL DE PROCEDURĂ CIVILĂ.  
ÎNȚELESUL NOȚIUNII DE „ACORD” AL PĂRȚILOR**



*De Redacția ProLege*

Decizia ÎCCJ	Complet ÎCCJ	Actul normativ	Articol	Sumar
Decizia nr. 20/2016	Complet RIL	Cod procedură civilă	Art. 915 alin. (2)	În interpretarea și aplicarea art. 915 alin. (2) din Codul de procedură civilă, acordul părților cu privire la alegerea instanței care urmează să soluționeze acțiunea de divorț trebuie să fie exprimat expres

În M. Of. nr. 1049 din 27 decembrie 2016, a fost publicată Decizia ÎCCJ nr. 20/2016 privind soluționarea unui recurs în interesul legii având ca obiect interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 915 alin. (2) din Codul de procedură civilă, cu referire la următoarea problemă de drept: înțelesul noțiunii de „acord” al părților din cuprinsul tezei a doua a acestui text de lege, respectiv condițiile de formă pe care trebuie să le îndeplinească convenția părților cu privire la alegerea instanței care ar urma să soluționeze acțiunea de divorț, în situația în care nici reclamantul și nici pârâtul nu au locuința pe teritoriul României.

**Obiectul recursului în interesul legii**

**Codul de procedură civilă – Art. 915 („Instanța competentă”) alin. (2)**

*„(2) Dacă nici reclamantul și nici pârâtul nu au locuința în țară, părțile pot conveni să introducă cererea de divorț la orice judecătorie din România. În lipsa unui asemenea acord, cererea de divorț este de competența Judecătoriei Sectorului 5 al municipiului București”.*

**I. Titularul și obiectul sesizării**

Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii a luat în examinare recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție privind interpretarea și aplicarea

dispozițiilor art. 915 alin. (2) din Codul de procedură civilă, cu privire la înțelesul noțiunii de „acord” al părților din cuprinsul tezei a doua a acestui text de lege, respectiv condițiile de formă pe care trebuie să le îndeplinească convenția părților cu privire la alegerea instanței care ar urma să soluționeze acțiunea de divorț, în situația în care nici reclamantul și nici pârâtul nu au locuința pe teritoriul României.

#### **VI. Înalta Curte de Casație și Justiție**

Examinând sesizarea cu recurs în interesul legii, raportul întocmit de judecătorii/raportori, precum și dispozițiile legale ce se solicită a fi interpretate în mod unitar, se constată următoarele:

Complețul competent să judece recursul în interesul legii a fost legal sesizat de Colegiul de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție, care, potrivit dispozițiilor art. 514 din Codul de procedură civilă, are calitatea procesuală de a declanșa acest mecanism de unificare a practicii în scopul interpretării și aplicării unitare a legii de către toate instanțele judecătorești.

Sesizarea Colegiului de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție a fost însoțită de hotărâri judecătorești, depuse în fotocopie, pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția I civilă în soluționarea conflictelor de competență, hotărâri care, potrivit dispozițiilor art. 135 alin. (4) din Codul de procedură civilă, sunt definitive. Prin urmare, este îndeplinită condiția de admisibilitate prevăzută de art. 515 din Codul de procedură civilă.

În ceea ce privește condiția de admisibilitate care se desprinde din prevederile art. 514 din Codul de procedură civilă, privitoare la existența unei probleme de drept care a fost soluționată diferit de instanțele judecătorești, se constată că hotărârile judecătorești anexate sesizării relevă o practică judiciară divergentă în ceea ce privește interpretarea dispozițiilor art. 915 alin. (2) din Codul de procedură civilă.

Prin urmare, condițiile legale de admisibilitate a recursului în interesul legii sunt îndeplinite.

48. Problema de drept care a creat divergența de practică judiciară vizează înțelesul noțiunii de „acord” al părților din cuprinsul tezei a doua a alin. (2) al art. 915 din Codul de procedură civilă, respectiv condițiile de formă pe care trebuie să le îndeplinească convenția părților cu privire la alegerea instanței competente să soluționeze acțiunea de divorț, în situația în care niciuna dintre părți nu are locuința pe teritoriul României.

Art. 915 alin. (2) din Codul de procedură civilă, situat în cartea a VI-a (Proceduri speciale), titlul I (Procedura divorțului) cap. I (Dispoziții comune), are următorul conținut: „Dacă nici reclamantul și nici pârâtul nu au locuința în țară, părțile pot conveni să introducă cererea de divorț la orice judecătorie din România. În lipsa unui asemenea acord, cererea de divorț este de competența Judecătoriei Sectorului 5 al municipiului București.”

Astfel, acordul de voințe la care face referire art. 915 alin. (2) din Codul de procedură civilă este, în esență, un contract în sensul art. 1.166 din Codul civil.

Potrivit dispozițiilor art. 1.178 din același act normativ: „Contractul se încheie prin simplul acord de voințe al părților dacă legea nu impune o anumită formalitate pentru încheierea sa valabilă”.

În ceea ce privește formele de exprimare a consimțământului, art. 1.240 din Codul civil prevede că:

*„(1) Voința de a contracta poate fi exprimată verbal sau în scris.*

*(2) Voința poate fi manifestată și printr-un comportament care, potrivit legii, convenției părților, practicilor statornicite între acestea sau uzanțelor, nu lasă nicio îndoială asupra intenției de a produce efectele juridice corespunzătoare”.*

După cum se poate observa, conform art. 1. 240 alin. (2) din Codul civil, se poate da eficiență și consimțământului exprimat în mod tacit, însă numai dacă comportamentul în care acesta este exteriorizat are o astfel de semnificație conform legii, convenției părților, practicilor statornicite între acestea sau uzanțelor.

Așa cum rezultă din hotărârile judecătorești anexate sesizării, au fost considerate modalități de manifestare în mod tacit a consimțământului soțului pârât la alegerea instanței sesizate de către soțul reclamant neinvocarea, prin întâmpinare, a excepției necompetenței teritoriale, introducerea cererii reconvenționale de către soțul pârât-reclamant la instanța sesizată cu cererea de chemare în judecată și mențiunea inserată în contractul de mandat, dat de soțul pârât reprezentantului său convențional, referitoare la indicarea instanței.

Pentru a se verifica dacă suntem în prezența unui acord tacit în fiecare dintre aceste cazuri este necesar a verifica dacă există dispoziții legale sau convenționale ori practici statornicite între părți sau uzanțe în baza cărora să poată fi astfel calificată forma de manifestare tacită a consimțământului.

Din punct de vedere legal, neinvocarea de către pârât a excepției necompetenței teritoriale, până la primul termen la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe (potrivit art. 130 din Codul de procedură civilă), este sancționată, în condițiile art. 185 alin. (1) din Codul de procedură civilă, cu decăderea, dacă legea nu dispune altfel.

În literatura de specialitate s-a arătat că neinvocarea de către pârât a excepției de necompetență de ordine privată nu echivalează cu o prorogare voluntară tacită de competență, deoarece faptul că instanța necompetentă rămâne investită cu judecarea pricinii este efectul decăderii pârâtului din dreptul de a invoca excepția, nu al unui acord tacit.

Prin urmare, nu poate fi asimilată unui comportament care, potrivit legii, ar avea semnificația unui acord tacit neexercitarea în termenul prevăzut de lege a dreptului de a invoca excepția necompetenței teritoriale.

Chiar dacă prin neinvocarea excepției necompetenței teritoriale de către pârât se poate ajunge la același rezultat, respectiv judecarea procesului de către instanța sesizată de soțul reclamant (alta decât Judecătoria Sectorului 5 al Municipiului

București), din punct de vedere procedural mecanismele juridice enunțate sunt diferite, așa cum subliniază și doctrina.

De asemenea, trebuie menționat că legiuitorul a prevăzut în art. 1.067 alin. (2) din Codul de procedură civilă, situat în cartea a VII-a, dedicată „Procesului civil internațional”, un caz de prorogare voluntară de competență în favoarea instanței române pentru ipoteza în care pârâtul se prezintă în fața instanței române și formulează apărări în fond, dar nu invocă excepția necompetenței, cel mai târziu până la terminarea cercetării procesului în fața primei instanțe.

Acest caz se circumscrie dispozițiilor art. 1.240 alin. (2) din Codul civil, în sensul că, în ipoteza textului enunțat, neinvocarea excepției privitoare la competență valorează acord tacit. Simpla neinvocare a excepției nu ar valora acord tacit în lipsa dispoziției prevăzute de art. 1.067 alin. (2) din Codul de procedură civilă.

Cu referire la acordul tacit dedus din introducerea cererii reconvenționale de către soțul pârât-reclamant la instanța sesizată cu cererea de chemare în judecată se constată că, potrivit dispozițiilor art. 917 alin. (1) și (2) din Codul de procedură civilă, cererea de divorț formulată de pârât trebuie introdusă la instanța la care se judecă cererea principală, neexistând un drept de opțiune al pârâtului sub acest aspect.

Față de prevederile legale enunțate, care au un caracter imperativ, nu poate fi primită interpretarea conform căreia introducerea cererii reconvenționale de către soțul pârât-reclamant la instanța sesizată cu cererea de chemare în judecată reprezintă, în fapt, un acord tacit cu privire la instanța aleasă de reclamant.

Un alt element care a fost analizat de instanțele care susțin cea de-a doua opinie este mențiunea inserată în contractul de mandat dat de soțul pârât reprezentantului său convențional referitoare la indicarea instanței.

Se cuvine a sublinia că aceste mențiuni indică numărul de dosar și instanța pe rolul căreia este înregistrat acesta la data contractului de mandat. Prin ipoteză, procurile analizate sunt date de persoanele chemate în judecată, ceea ce implică în mod necesar, pentru determinarea limitelor mandatului, indicarea dosarului și a instanței pe rolul căreia acesta a fost înregistrat.

Spre deosebire de situația în care în contractul de mandat dat în vederea introducerii cererii de divorț de soțul reclamant, care nu locuiește în România, se menționează o judecătorie anume la care ar urma să fie reprezentat (ipoteză în care, într-o interpretare logică, rezultă opțiunea reclamantului pentru alegerea instanței competente), în situația pârâtului care dă mandat spre a fi reprezentat în fața instanței la care a fost chemat în judecată nu poate fi dedus acordul tacit al acestuia.

Față de obiectul cererilor de chemare în judecată (cereri de divorț), nu se impune analizarea acordului dat în mod tacit din perspectiva convenției părților, practicilor statornicite de acestea sau uzanțelor.

Din această analiză, care nu epuizează posibilele comportamente susceptibile de a reprezenta forme de manifestare a acordului tacit, se poate conchide că, față

de dispozițiile art. 1.240 alin. (2) din Codul civil, manifestarea de voință a părților cu privire la alegerea unei anumite instanțe nu poate fi dedusă din conduita lor procesuală constând în: neinvocarea excepției necompetenței teritoriale de către pârât, prin întâmpinare, investirea aceleiași instanțe de către pârât cu soluționarea cererii reconvenționale ori exprimarea acordului de către pârât în cuprinsul procurii acordate reprezentantului convențional.

Rezultă că interpretarea dispozițiilor art. 915 alin. (2) din Codul de procedură civilă trebuie făcută în sensul că acordul părților în vederea alegerii instanței competente nu poate fi dat în mod tacit, ci doar expres.

În acest sens, se reține că textul de lege în discuție – art. 915 alin. (2) din Codul de procedură civilă – instituie o normă de competență specială care este de strictă interpretare, în acest sens, în aplicarea principiului conform căruia *exceptio est strictissimae interpretationis*, nu este permisă aplicarea prin analogie a acestei norme altor cazuri (cum sunt cererile de anulare a căsătoriei), iar interpretarea ei trebuie făcută restrictiv.

Caracterul derogatoriu al normelor care reglementează procesul de divorț a fost evidențiat și de Curtea Constituțională care, în Decizia nr. 305 din 12 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 485 din 29 iunie 2016, a reținut că, în considerarea caracterului strict personal al procesului de divorț în ansamblul său, s-a impus „adoptarea unei proceduri speciale, derogatorii de la normele dreptului comun, care nu face decât să dea expresie particularității esențiale a procesului de divorț și implicit prevederilor constituționale cuprinse în art. 26 referitor la viața intimă, familială și privată”.

Or, pentru considerentele expuse, nu poate fi primită interpretarea conform căreia și-a dat acordul tacit pârâtul care nu s-a opus expres, deoarece art. 915 alin. (2) din Codul de procedură civilă implică o acțiune a fiecăreia dintre părți în sensul manifestării acordului, iar nu în scopul de a se opune expres.

În sprijinul acestei atitudini procesuale sunt și dispozițiile art. 131 din Codul de procedură civilă, potrivit cărora: „(1) *La primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe, judecătorul este obligat, din oficiu, să verifice și să stabilească dacă instanța sesizată este competentă general, material și teritorial să judece pricina, consemnând în cuprinsul încheierii de ședință temeiurile de drept pentru care constată competența instanței sesizate. Încheierea are caracter interlocutoriu.*

(2) *În mod excepțional, în cazul în care pentru stabilirea competenței sunt necesare lămuriri ori probe suplimentare, judecătorul va pune această chestiune în discuția părților și va acorda un singur termen în acest scop”.*

Totodată, conform art. 224 din Codul de procedură civilă: „*Instanța este obligată, în orice proces, să pună în discuția părților toate cererile, excepțiile, împrejurările de fapt sau temeiurile de drept prezentate de ele, potrivit legii, sau invocate din oficiu”.*

Prin urmare, ca regulă generală, chestiunea competenței trebuie lămurită chiar la primul termen la care părțile sunt legal citate, iar, în mod excepțional, dacă pentru stabilirea competenței sunt necesare lămuriri sau probe suplimentare, acest aspect va fi pus în discuția părților, fiind acordat un termen în acest scop.



Această interpretare este similară soluției legislative conținute de art. 126 din Codul de procedură civilă, privitoare la alegerea competenței în pricinile privitoare la bunuri și la alte drepturi de care părțile pot să dispună.

În concluzie, este necesar ca acordul părților, prevăzut de art. 915 alin. (2) din Codul de procedură civilă, cu privire la alegerea instanței care urmează a soluționa acțiunea de divorț să fie exprimat expres, în formă scrisă, iar, în situația în care litigiul este pendinte, și verbal în fața instanței. În ambele cazuri, manifestarea de voință a părților în sensul opțiunii pentru o anumită instanță trebuie să rezulte explicit fie din cuprinsul convenției, fie din susținerile formulate în scris sau oral în fața instanței de judecată.

#### **Decizia ÎCCJ (Complet RIL) nr. 20/2016**

Prin Decizia nr. 20/2016, ÎCCJ (Complet RIL) a admis recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție și, în consecință:

**În interpretarea și aplicarea art. 915 alin. (2) din Codul de procedură civilă, stabilește că acordul părților cu privire la alegerea instanței care urmează să soluționeze acțiunea de divorț trebuie să fie exprimat expres.**

## HP

### • ABSTRACT

As a result of the activity carried out by the High Court of Cassation and Justice (Panel DCD/C) of December, the following decisions were published: **Decision no. 17/2016** and **Decision no. 40/2016** regarding the provisions of art. 41 paragraph 1 of Law no. 165/2013 regarding the measures for the completion of the process of restitution, in kind or by equivalent, of the immovable properties taken over in an abusive manner during the communist regime in Romania.

Moreover, the following instruments were published (Panel DCD/CAF): **Decision no. 35/2016** regarding the provisions of art. 24 paragraph 1 of the Law no. 554/2004 regarding the administrative court procedure, **Decision no. 26/2016** regarding the provisions of the Law no. 554/2004 regarding the administrative court procedure, of Law no. 393/2004 on the Status of the local elected officials considering as well, any provisions of Law no. 340/2004 regarding the prefect and the prefect institution and **Decision no. 30/2016** regarding art. 5 paragraph 1 of the Government Ordinance no. 27/1996 on the grant of facilities to individuals residing or working in certain localities in Apuseni Mountains and in the "Danube Delta" Biosphere Reserve.

**DECIZIA ÎCCJ (COMPLET DCD/C) NR. 17/2016  
(M. OF. NR. 993/9.12.2016): DISPOZIȚII ALE LEGII NR. 94/1992  
PRIVIND ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA  
CURȚII DE CONTURI, ALE LEGII DIALOGULUI SOCIAL  
NR. 62/2011, PRECUM ȘI ALE CODULUI MUNCII**



De Redacția ProLege

Decizia ÎCCJ	Complet ÎCCJ	Actul normativ	Articol	Sumar
Decizia nr. 17/2016	Complet DCD/C	Legea nr. 94/1992	Art. 1; art. 21 alin. (1) și (2); art. 26 lit. h); art. 64	În interpretarea prevederilor art. 1, art. 21 și art. 26 lit. h) raportat la prevederile art. 64 din Legea nr. 94/1992, a prevederilor art. 132, art. 138 alin. (5) art. 142, art. 148, art.
		Legea dialogului	Art. 132 alin. (1),	

		<b>social nr. 62/2011</b>	<b>(2), (3) și (4); art. 138; art. 142 alin. (1), (2), (3) și (4); art. 148; art. 151; art. 152</b>	151 și art. 152 din Legea nr. 62/2011 și a prevederilor art. 229 alin. (4), art. 254 și art. 268 alin. (1) lit. d) din Codul muncii, republicat, o decizie a Curții de Conturi, emisă în exercitarea atribuțiilor sale de control, prin care s-a stabilit că anumite drepturi
		<b>Codul Muncii</b>	<b>Art. 229 alin. (1), (2), (3) și (4); art. 254 alin. (1), (2), (3) și (4); art. 256; art. 268 alin. (1) lit. d)</b>	prevăzute în contractul colectiv de muncă încheiat la nivelul unei instituții publice finanțate integral din venituri proprii au fost acordate nelegal, raportat la prevederile legale privind salarizarea în instituțiile publice, nu lipsește de efecte clauzele contractului colectiv de muncă prin care acele drepturi au fost stabilite, a căror nulitate nu a fost constatată de către instanțele judecătorești, în condițiile legii. În interpretarea prevederilor art. 138 alin. (3)-(5) și art. 142 alin. (2) din Legea nr. 62/2011, nulitatea unei clauze a contractului colectiv de muncă negociate cu nerespectarea art. 138 alin. (1)-(3) din Legea nr. 62/2011 poate fi cerută de către părțile interesate, fie pe cale de acțiune, fie pe cale de excepție, respectiv poate fi invocată de către instanță, din oficiu, pe durata existenței contractului colectiv de muncă.

În M. Of. nr. 993 din 9 decembrie 2016, a fost publicată Decizia ÎCCJ nr. 17/2016 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea modului de interpretare și aplicare a dispozițiilor art. 1, art. 21 și art. 26 lit. h) raportat la art. 64 din Legea nr. 94/1992, a prevederilor art. 132, 138 alin. (5), 142, 148, 151 și 152 din Legea nr. 62/2011 și a prevederilor art. 229 alin. (4), 254 și 268 alin. (1) lit. d) din Codul muncii.

### **Obiectul dezlegării chestiunii de drept**

*Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, cu modificările ulterioare*

#### **Art. 1.**

„(1) Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.

(2) Funcția de control a Curții de Conturi se realizează prin proceduri de audit public extern prevăzute în standardele proprii de audit, elaborate în conformitate cu standardele de audit internaționale general acceptate.

(3) Curtea de Conturi își desfășoară activitatea în mod autonom, în conformitate cu dispozițiile prevăzute în Constituție și în prezenta lege, și reprezintă România în calitatea sa de instituție supremă de audit în organizațiile internaționale ale acestor instituții.

(4) Litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate (...),”

#### **Art. 21.**

„(1) Curtea de Conturi exercită funcția de control asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, furnizând Parlamentului și, respectiv, unităților administrativ-teritoriale rapoarte privind utilizarea și administrarea acestora, în conformitate cu principiile legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității.

(2) Curtea de Conturi poate exercita auditul performanței asupra gestiunii bugetului general consolidat, precum și a oricăror fonduri publice (...).”

#### **Art. 26.**

„Curtea de Conturi efectuează auditul financiar asupra următoarelor conturi de execuție: (...)

h) conturile anuale de execuție a bugetelor instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii; (...).”

#### **Art. 64.**

„(1) Nerecuperarea prejudiciilor, ca urmare a nedispunerii și a neurmăririi de conducerea entității a măsurilor transmise de Curtea de Conturi, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă.

(2) Dacă fapta prevăzută la alin. 1 a fost săvârșită din culpă, pedeapsa este amenda”.

**Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată, cu modificările ulterioare****Art. 132.**

„(1) Clauzele contractelor colective de muncă pot stabili drepturi și obligații numai în limitele și în condițiile prevăzute de lege.

(2) La încheierea contractelor colective de muncă, prevederile legale referitoare la drepturile angajaților au un caracter minimal.

(3) Contractele colective de muncă nu pot conține clauze care să stabilească drepturi la un nivel inferior celor stabilite prin contractul colectiv de muncă aplicabil încheiat la nivel superior.

(4) Contractele individuale de muncă nu pot conține clauze care să stabilească drepturi la niveluri inferioare celor stabilite prin contractele colective de muncă aplicabile (...)”.

**Art. 138.**

„(1) Prin contractele/acordurile colective de muncă încheiate în sectorul bugetar nu pot fi negociate sau incluse clauze referitoare la drepturi în bani și în natură, altele decât cele prevăzute de legislația în vigoare pentru categoria respectivă de personal.

(2) Prin excepție de la prevederile art. 129 alin. (3) contractele colective de muncă în sectorul bugetar se negociază, în condițiile legii, după aprobarea bugetelor de venituri și cheltuieli ale ordonatorilor de credite, în limitele și în condițiile stabilite prin acestea.

(3) Drepturile salariale din sectorul bugetar se stabilesc prin lege în limite precise, care nu pot constitui obiect al negocierilor și nu pot fi modificate prin contracte colective de muncă. În cazul în care drepturile salariale sunt stabilite de legi speciale între limite minime și maxime, drepturile salariale concrete se determină prin negocieri colective, dar numai între limitele legale.

(4) Clauzele cuprinse în contractele colective de muncă încheiate cu încălcarea prevederilor alin. (1) – (3) sunt lovite de nulitate.

(5) Răspunderea pentru încheierea contractelor colective de muncă cu nerespectarea prevederilor alin. (1) – (3) revine angajatorului (...)”.

**Art. 142.**

„(1) Clauzele cuprinse în contractele colective de muncă care sunt negociate cu încălcarea prevederilor art. 132 sunt lovite de nulitate.

(2) Nulitatea clauzelor contractuale se constată de către instanțele judecătorești competente, la cererea părții interesate, fie pe cale de acțiune, fie pe cale de excepție.

(3) În cazul constatării nulității unor clauze de către instanța judecătorească, părțile pot conveni renegocierea acestora.

(4) Până la renegocierea clauzelor a căror nulitate a fost constatată, acestea sunt înlocuite cu prevederile mai favorabile angajaților, cuprinse în lege sau în contractul colectiv de muncă aplicabil încheiat la nivelul superior, după caz (...)”.

**Art. 148.**

„(1) Executarea contractului colectiv de muncă este obligatorie pentru părți.

(2) Neîndeplinirea obligațiilor asumate prin contractul colectiv de muncă atrage răspunderea părților care se fac vinovate de aceasta”.

**Art. 151.**

„Contractul colectiv de muncă încetează:

- a) la împlinirea termenului sau la terminarea lucrării pentru care a fost încheiat, dacă părțile nu convin prelungirea aplicării acestuia, în condițiile legii;
- b) la data dizolvării sau lichidării judiciare a unității;
- c) prin acordul părților”.

**Art. 152.**

„(1) Contractul colectiv de muncă nu poate fi denunțat unilateral.

(2) Litigiile în legătură cu executarea, modificarea sau încetarea contractului colectiv de muncă se soluționează de către instanțele judecătorești competente”.

**Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicat, cu modificările ulterioare****Art. 229.**

„(1) Contractul colectiv de muncă este convenția încheiată în formă scrisă între angajator sau organizația patronală, de o parte, și salariați, reprezentați prin sindicate ori în alt mod prevăzut de lege, de cealaltă parte, prin care se stabilesc clauze privind condițiile de muncă, salarizarea, precum și alte drepturi și obligații ce decurg din raporturile de muncă.

(2) Negocierea colectivă la nivel de unitate este obligatorie, cu excepția cazului în care angajatorul are încadrați mai puțin de 21 de salariați.

(3) La negocierea clauzelor și la încheierea contractelor colective de muncă părțile sunt egale și libere.

(4) Contractele colective de muncă, încheiate cu respectarea dispozițiilor legale, constituie legea părților (...).”

**Art. 254.**

„(1) Salariații răspund patrimonial, în temeiul normelor și principiilor răspunderii civile contractuale, pentru pagubele materiale produse angajatorului din vina și în legătură cu munca lor.

(2) Salariații nu răspund de pagubele provocate de forța majoră sau de alte cauze neprevăzute care nu puteau fi înlăturate și nici de pagubele care se încadrează în riscul normal al serviciului.

(3) În situația în care angajatorul constată că salariatul său a provocat o pagubă din vina și în legătură cu munca sa, va putea solicita salariatului, printr-o notă de constatare și evaluare a pagubei, recuperarea contravalorii acesteia, prin acordul părților, într-un termen care nu va putea fi mai mic de 30 de zile de la data comunicării.

(4) Contravaloarea pagubei recuperate prin acordul părților, conform alin. (3), nu poate fi mai mare decât echivalentul a 5 salarii minime brute pe economie (...).”

**Art. 256.**

„(1) Salariatul care a încasat de la angajator o sumă nedatorată este obligat să o restituie.

(2) Dacă salariatul a primit bunuri care nu i se cuveneau și care nu mai pot fi restituite în natură sau dacă acestuia i s-au prestat servicii la care nu era îndreptățit, este obligat să suporte contravaloarea lor. Contravaloarea bunurilor sau serviciilor în cauză se stabilește potrivit valorii acestora de la data plății”.

#### **Art. 268.**

„(1) Cererile în vederea soluționării unui conflict de muncă pot fi formulate:

(...)

d) pe toată durata existenței contractului, în cazul în care se solicită constatarea nulității unui contract individual sau colectiv de muncă ori a unor clauze ale acestuia”.

### **I. Titularii și obiectul sesizărilor**

Prin Încheierea de ședință din 16 februarie 2016 pronunțată în Dosarul nr. 4.024/118/2015, Curtea de Apel Constanța – Secția I civilă a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în baza art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la „modul de interpretare al art. 1, art. 21 și art. 26 lit. h) raportat la art. 64 din Legea nr. 94/1992, a prevederilor art. 132, 138 alin. (5), 142, 148, 151 și 152 din Legea nr. 62/2011 și a prevederilor art. 229 alin. (4), 254 și 268 alin. (1) lit. d) din Codul muncii în sensul de a stabili dacă:

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

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

Cererea de pronunțare a hotărârii prealabile a fost înregistrată pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție la data de 11 martie 2016 cu nr. 1.151/1/2016.

La aceeași dată a fost înregistrată cu nr. 1.152/1/2016 sesizarea prin care Curtea de Apel Constanța – Secția I civilă a solicitat Înaltei Curți de Casație și Justiție, prin Încheierea din data de 16 februarie 2016 dată în Dosarul nr. 3.927/118/2015, pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea aceleiași probleme de drept.

Prin Încheierea de ședință din 8 martie 2016 pronunțată în Dosarul nr. 2.060/118/2015, Curtea de Apel Constanța – Secția I civilă a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în baza art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la „modul de interpretare a

art. 138 alin. (3)-(5) și art. 142 alin. (2) din Legea nr. 62/2011 a dialogului social, respectiv:

- dacă instanța poate invoca din oficiu nulitatea absolută a unei clauze a contractului colectiv de muncă convenite cu nerespectarea art. 138 alin. (3) sau aceasta poate fi invocată doar de părți în condițiile art. 142 alin. (2);

- dacă art. 138 alin. (5) presupune obligarea angajatorului la executarea unei clauze a contractului colectiv de muncă aflate sub incidența art. 138 alin. (3) și (4)".

Această sesizare a fost înregistrată pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție cu nr. 1.247/1/2016.

La data de 20 aprilie 2016 a fost înregistrată cu nr. 1.642/1/2016 sesizarea prin care Curtea de Apel Constanța - Secția I civilă a solicitat Înaltei Curți de Casație și Justiție, prin Încheierea din 28 martie 2016 dată în Dosarul nr. 3.799/118/2015, în baza art. 519 din Codul de procedură civilă, pronunțarea unei hotărâri prealabile cu privire la „interpretarea art. 138 alin. (5) din Legea nr. 62/2011 în sensul că ar fi exclusă răspunderea civilă patrimonială, fondată pe art. 256 alin. (2) din Codul muncii, a salariatului din sectorul bugetar care a primit drepturi necuvenite potrivit legii de salarizare, dar care se regăsesc inserate în contracte colective de muncă încheiate cu nerespectarea legii de salarizare, răspunderea revenind în acest caz exclusiv angajatorului”.

Constatând că încheierile Curții de Apel Constanța pronunțate în dosarele nr. 4.024/118/2015, nr. 3.927/118/2015, nr. 2.060/118/2015 și nr. 3.799/118/2015 au ca obiect probleme de drept similare, Înalta Curte de Casație și Justiție a dispus conexarea dosarelor nr. 1.152/1/2016, nr. 1.247/1/2016 și nr. 1.642/1/2016 la dosarul nr. 1.151/1/2016.

## **XII. Înalta Curte de Casație și Justiție**

Din cuprinsul prevederilor art. 519 din Codul de procedură civilă se desprind condițiile de admisibilitate pentru declanșarea procedurii de sesizare în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, condiții care trebuie să fie întrunite în mod cumulativ; în doctrină ele au fost identificate după cum urmează:

1. existența unei cauze aflate în curs de judecată;
2. instanța care sesizează Înalta Curte de Casație și Justiție să judece cauza în ultimă instanță;
3. cauza care face obiectul judecății să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului investit să soluționeze cauza;
4. soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată să depindă de chestiunea de drept a cărei lămurire se cere;
5. chestiunea de drept a cărei lămurire se cere să fie nouă;
6. chestiunea de drept nu a făcut obiectul statuării Înaltei Curți de Casație și Justiție și nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.



7. Procedând la analiza asupra admisibilității sesizării se constată că primele trei condiții sunt îndeplinite, întrucât Curtea de Apel Constanța este legal investită cu soluționarea apelurilor în două cauze ce au ca obiect obligarea salariatului la restituirea sumei acordate cu titlu de decont cheltuieli de transport la și de la locul de muncă, ca sumă încasată necuvenit în temeiul art. 256 alin. (1) din Codul muncii, republicat, într-o cauză ce are ca obiect anularea deciziei angajatorului și obligarea acestuia la executarea obligațiilor asumate prin art. 74 din contractul colectiv de muncă la nivel de unitate pentru anul 2015, în sensul plății ajutoarelor la care salariații sunt îndreptățiți pentru situațiile apărute de la data înregistrării contractului de muncă până la pronunțarea hotărârii și, în continuare, pe toată perioada de valabilitate a contractului, și într-o cauză ce are ca obiect obligarea salariatului la restituirea unei sume cu titlu de plată nedatorată, constând în decontarea prestațiilor de odihnă și tratament pe care pârâtul a încasat-o în anul 2014.

8. Totodată, litigiile au natura unor conflicte de muncă, ceea ce conferă competență exclusivă, în primă instanță, tribunalului, conform art. 208 din Legea nr. 62/2011, hotărârile pronunțate de tribunal fiind supuse numai apelului, conform art. 214 din Legea nr. 62/2011.

9. Înalta Curte de Casație și Justiție a fost sesizată de patru complete din cadrul Curții de Apel Constanța, investite cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, potrivit dispozițiilor art. 208 raportat la art. 214 din Legea nr. 62/2011, art. 96 pct. 2 și art. 483 alin. (2) din Codul de procedură civilă.

De asemenea este îndeplinită și cerința noutății chestiunii de drept supuse interpretării care, potrivit art. 519 din Codul de procedură civilă, reprezintă o condiție distinctă de admisibilitate.

Astfel, în doctrină, s-a exprimat opinia potrivit căreia sesizarea instanței supreme ar fi justificată sub aspectul îndeplinirii elementului de noutate atunci când problema de drept nu a mai fost analizată – în interpretarea unui act normativ mai vechi – ori decurge dintr-un act normativ intrat în vigoare recent sau relativ recent prin raportare la momentul sesizării. De asemenea, problema de drept poate fi considerată nouă prin faptul că nu a mai fost dedusă judecății anterior.

Caracterul de noutate se pierde pe măsură ce chestiunea de drept a primit o dezlegare din partea instanțelor, în urma unei interpretări adecvate, concretizată într-o practică judiciară consacrată.

Examenul jurisprudențial efectuat a relevat că nu s-a cristalizat o jurisprudență unitară și constantă în legătură cu chestiunea de drept a cărei lămurire se solicită, situație care justifică interesul în formularea unei cereri pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile în scopul prevenirii apariției unei practici neunitare, iar analiza deciziilor pronunțate oferă indicii referitoare la posibilitatea apariției unei practici neunitare din această perspectivă.

Așa fiind, condiția noutății se verifică, devenind actuală cerința interpretării și aplicării normei de drept respective.

Textul art. 519 din Codul de procedură civilă mai prevede condiția ca Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat asupra problemei de drept ce face obiectul sesizării pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile sau ca această problemă să nu facă obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

Spre deosebire de legislația procesual penală, textul art. 519 din Codul de procedură civilă nu prevede în mod expres modalitatea prin care Înalta Curte de Casație și Justiție să fi statuat asupra chestiunii de drept, respectiv norma legală, nu arată dacă are în vedere numai acele decizii obligatorii *erga omnes* sau și cele de speță, pronunțate în recurs.

În doctrină s-a apreciat că această condiție este îndeplinită numai în situația în care, în privința chestiunii de drept, instanța supremă nu a mai statuat printr-un recurs în interesul legii sau un recurs în casație.

În legătură cu chestiunea de drept adusă în dezbatere se reține că Înalta Curte de Casație și Justiție nu a dezlegat în mod generic, cu efecte *erga omnes*, problema care constituie obiect al sesizării.

Prin urmare, se constată că sunt îndeplinite toate condițiile de admisibilitate privind declanșarea procedurii hotărârii prealabile.

Pe fondul cauzei se constată că, prin încheierile de sesizare, s-a solicitat Înaltei Curți de Casație și Justiție interpretarea dispozițiilor legale anterior menționate aplicabile unei situații de fapt, necontestate, în care angajatorul, instituție publică finanțată din fonduri proprii, care, potrivit legislației fiscale, sunt considerate fonduri publice, s-a obligat prin contractul colectiv de muncă să acorde anumite categorii de drepturi bănești, interzise de legile anuale de salarizare. În urma controlului efectuat de Curtea de Conturi s-a constatat că plățile au fost făcute cu încălcarea dispozițiilor legale, Curtea de Conturi solicitând angajatorului să ia măsuri pentru recuperarea lor. Angajatorul a chemat în judecată salariații pentru recuperarea sumelor plătite acestora, cu mențiunea că, la data litigiului, contractul colectiv de muncă expirase.

În primul rând este de reținut că sumele achitate salariaților de către angajator și a căror restituire s-a solicitat prin acțiunile promovate în justiție sau a căror plată s-a solicitat prin cererile ce fac obiectul dosarelor în care s-au invocat chestiunile de drept cu care a fost sesizată Înalta Curte de Casație și Justiție reprezintă sume care nu sunt incluse în drepturile salariale, ci intră în categoria cheltuielilor sociale deductibile limitat (decontare transport, bilete de odihnă și tratament), fiind prevăzute în contractele colective de muncă pentru anii 2014-2015, la art. 74 lit. h), potrivit căruia „în afara ajutoarelor prevăzute de lege la care au dreptul, în limita posibilităților financiare, din fondul de cheltuieli sociale, salariații vor beneficia de următoarele sume care nu sunt incluse în drepturile salariale”. Prin urmare, ele nu reprezintă contraprestația propriu-zisă a muncii depuse, ci bonificații neasimilate

veniturilor din salariu, acordate, de regulă, în scopul eficientizării muncii salariaților și fidelizării acestora.

Stabilirea salariilor și a altor drepturi în bani sau în natură pentru personalul din instituțiile publice finanțate integral din fonduri proprii pentru anii 2014 și 2015 se face potrivit art. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, aprobată prin Legea nr. 28/2014, respectiv conform art. 4 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, dispoziții legale cu conținut identic, doar că se referă la ani diferiți, și care prevăd că, prin excepție de la prevederile art. 1 și 2, respectiv prin excepție de la prevederile art. 1, pentru personalul din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii, aflate în subordinea, sub autoritatea, în coordonarea Guvernului, ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, precum și din cele aflate în coordonarea prim-ministrului și cele aflate sub controlul Parlamentului, ale cărui contracte colective de muncă își încetează valabilitatea în anul 2014, respectiv 2015, salariile se stabilesc potrivit anexei nr. VIII la Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările ulterioare, respectiv potrivit art. 1 alin. (2), care prevede că, „începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi, drepturile salariale ale personalului prevăzut la alin. (1) sunt și rămân în mod exclusiv cele prevăzute în prezenta lege”, și art. 37 alin. (1) din același act normativ, care prevede că „prin contractele colective de muncă sau acordurile colective de muncă și contractele individuale de muncă nu pot fi negociate salarii sau alte drepturi în bani sau în natură care excedează prevederilor prezentei legi”.

Având în vedere că salarizarea personalului angajat în instituții publice care se finanțează integral din venituri proprii, precum și acordarea altor drepturi se realizează, pentru anii 2014-2015, în baza Legii-cadru nr. 284/2010 și a legilor anuale de salarizare menționate anterior, potrivit art. 132 alin. (1) din Legea nr. 62/2011, prin contractele colective de muncă pentru anii respectivi, se puteau stabili drepturi și obligații numai în limitele și în condițiile prevăzute de lege, iar, potrivit art. 138 alin. (1) din același act normativ, nu se puteau negocia și include în contractele colective de muncă clauze referitoare la drepturi în bani sau în natură, altele decât cele prevăzute de legislația în vigoare pentru categoria respectivă de personal. Cum drepturile pretinse sunt drepturi pecuniare, condițiile acordării lor nu puteau fi negociate decât dacă dreptul respectiv era recunoscut prin lege de salarizare.

În speță, angajatorul, care este o instituție publică finanțată integral din venituri proprii și al cărui buget este constituit din fonduri publice, potrivit art. 2 lit. l) din Legea nr. 94/1992, este supus controlului Curții de Conturi, care se exercită în ceea ce privește modul de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare, potrivit art. 1, art. 21 și art. 26 lit. h) din Legea nr. 94/1992.

În acest context se ridică, prin sesizare, problema dacă decizia Curții de Conturi, emisă în exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege și care se bucură de prezumția de adevăr fie prin necontestare, fie prin menținerea sa în urma controlului de legalitate efectuat de instanța de contencios administrativ, înlătură, prin ea însăși, de la aplicare o clauză a contractului colectiv de muncă prin care se acordă drepturile bănești constatate de Curtea de Conturi ca încălcând dispozițiile legilor de salarizare sau lipsa de eficacitate a acestei clauze trebuie constatată de instanța de judecată.

În acest ultim caz se pune problema regimului juridic aplicabil sancțiunii civile a nulității (respectiv cine o poate invoca, în ce moment și prin ce mijloc procesual).

Este de precizat că angajatorul din prezenta cauză este supus legilor de salarizare bugetară, nefiind incidentă, în situația sa, Decizia nr. 2 din 15 februarie 2016 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în Dosarul nr. 4.112/1/2015, care se referă strict la situația tranzitorie a angajatorului, inclus în legea-cadru de salarizare, căruia i se modifică regimul de finanțare [art. 37 alin. (2) din Legea-cadru nr. 284/2010], situație în care încadrarea în anexa corespunzătoare a legii operează după expirarea contractului colectiv de muncă. Pentru celelalte cazuri, în care personalul instituției publice finanțate din fonduri proprii era salarizat în baza legii-cadru la momentul negocierii contractului colectiv de muncă, negocierii în care trebuie să țină seama de legea-cadru de salarizare și de legea anuală în vigoare în anul respectiv, este exclusă interpretarea conform căreia contractul colectiv de muncă este valabil peste legea-cadru de salarizare.

Înalta Curte consideră ca fiind corectă opinia conform căreia o decizie a Curții de Conturi nu poate să înlătore *eo ipso* de la aplicare o clauză a contractului colectiv de muncă. Aceasta întrucât o astfel de decizie, cu caracter administrativ, nu este opozabilă decât angajatorului, în sarcina căruia impune obligații de recuperare a prejudiciului, nu și salariatului.

Pentru a se putea repercuta asupra raportului juridic de muncă al salariatului bugetar, din perspectiva drepturilor bănești încasate cu încălcarea legii, trebuie inițiat un mecanism procesual care să îi fie opozabil acestuia și în care salariatul să aibă posibilitatea de a se prevala, în justificarea drepturilor încasate, de existența clauzei din contractul colectiv de muncă (fie pentru a pretinde plata dreptului acordat prin respectiva clauză, fie, odată plătit, pentru a se opune unei cereri de restituire). Verificarea conformității respectivei clauze contractuale cu normele imperative ale legii urmează a ține cont de reglementările speciale derogatorii în materia nulității, vizând condițiile în care instanța poate constata nulitatea absolută a unei clauze din contractul colectiv de muncă, care acordă salariatului din sectorul bugetar drepturi neprevăzute în legea de salarizare.

Prin urmare, o decizie a Curții de Conturi, emisă în exercitarea atribuțiilor sale de control, prin care s-a stabilit că anumite drepturi prevăzute în contractul colectiv de muncă încheiat la nivelul unei instituții publice finanțate integral din

venituri proprii au fost acordate nelegal, raportat la prevederile legale privind salarizarea în instituțiile publice, nu lipsește prin simpla sa existență, de efecte, clauzele contractului colectiv de muncă prin care acele drepturi au fost stabilite, dacă o instanță de judecată nu a constatat, în condițiile legii, nulitatea acestora.

În ceea ce privește regimul nulității unei clauze nelegale din contractul colectiv de muncă se constată că art. 132 din Legea nr. 62/2011 instituie, în alineatul (1), o reglementare-cadru, de principiu, cu aplicabilitate generală, în privința marjei de negociere a contractelor colective de muncă, ce trebuie să se încadreze „în limitele și condițiile prevăzute de lege”. Alin. (2)-(4) se referă la caracterul minimal al dispozițiilor cu forță juridică superioară de la care se poate deroga în favoarea salariaților.

Potrivit art. 142 din Legea nr. 62/2011, clauzele din contractul colectiv de muncă negociate (s.n. în favoarea sau în defavoarea salariaților) cu încălcarea art. 132 sunt lovite de nulitate, sancțiune ce se aplică de către instanță, la cererea părții interesate, fie pe cale de acțiune, fie pe cale de excepție.

Art. 138 din Legea nr. 62/2011 se referă la situația specială a contractelor colective încheiate în sectorul bugetar, instituind anumite condiții (alin. 1-3), a căror încălcare este sancționată cu nulitatea absolută a respectivei clauze [alin. (4)]. Conform art. 138 alin. (5) din același act normativ, răspunderea pentru încheierea, în aceste condiții, a contractului colectiv de muncă revine angajatorului.

Aceste texte din Legea dialogului social se coroborează cu dispozițiile art. 268 alin. (1) lit. d) din Codul muncii, republicat, potrivit cărora, în cazul în care se solicită constatarea nulității unor clauze ale contractului colectiv de muncă, cererile în vederea soluționării unui conflict de muncă pot fi formulate pe toată durata existenței contractului.

Este corectă acea interpretare dată de doctrină și jurisprudență conform căreia, în condițiile în care regimul nulității nu este foarte clar stabilit în dreptul muncii, nulitățile absolute și relative nefiind reglementate distinct, pentru a distinge între aceste nulități se impune a institui criteriul naturii interesului ocrotit. În caz contrar, o posibilă situație de încălcare flagrantă a unei norme imperative ar rămâne nesancționată întrucât părțile care au negociat-o nu sunt interesate să își corecteze propria conduită culpabilă.

În acest sens se poate aprecia că orice clauză ce nu ocrotește un interes particular și încalcă un interes public poate fi analizată, din oficiu, în privința legalității, atunci când o instanță este investită cu cereri ce pun în discuție efectele produse de această clauză.

Având în vedere că dispozițiile art. 132 alin. (2)-(4) din Legea nr. 62/2011 prevăd drepturi în favoarea salariaților, ele ocrotesc un interes privat, astfel că sancțiunea pentru nerespectarea acestora este o nulitate relativă. Spre deosebire de această situație, sancțiunea edictată în cazul nerespectării interdicției de a negocia drepturi neprevăzute de legea bugetului de stat [art. 138 alin. (1)-(3)], care ocrotește un interes public, se impune a fi calificată ca o nulitate absolută. O astfel de

interpretare se justifică și prin faptul că legiuitorul a inserat expres referirea la sancțiunea nulității absolute chiar în conținutul art. 138 și nu s-a limitat la mențiunea din art. 142 care reglementează, cu caracter de principiu, nulitatea clauzelor negociate cu încălcarea art. 132.

Prin urmare, în conformitate cu dispozițiile art. 278 alin. (1) din Codul muncii, într-o astfel de situație, dispozițiile art. 142 alin. (2) din Legea nr. 62/2011 pot fi completate cu cele ale art. 1247 alin. (3) din Codul civil, ce reprezintă dreptul comun în materia nulității, astfel că, atunci când este vorba de un interes general ocrotit, cum este reglementarea bugetului de stat, instanța, din oficiu, poate invoca nulitatea absolută a clauzei, pe durata de existență a respectivei clauze.

O interpretare în sens contrar ar permite validarea și chiar punerea în executare a unei dispoziții, negociată de partenerii sociali, cu încălcarea disciplinei bugetare.

Controlul legalității unei astfel de clauze este posibil atât în litigiile în care se solicită pe cale principală aplicarea unei astfel de sancțiuni (prin acțiunea sau cererea reconvențională a angajatorului), dar și pe cale de excepție, în litigiile în care se solicită valorificarea clauzei sau, dimpotrivă, se contestă efectele juridice ale acesteia. Sintagma „a constata nulitatea pe cale de excepție” presupune ca instanța, pe cale incidentală, să nu recunoască efectele juridice produse de o clauză nelegală, *excepția* la care textul de lege face referire nefiind o excepție de drept procesual, ci un mijloc de apărare a intereselor generale care permite analiza conformității cu legea a clauzei respective.

Acest raționament nu contravine dispozițiilor art. 268 alin. (1) lit. d) din Codul muncii, republicat, întrucât instanța are posibilitatea de a invoca nulitatea pe cale de excepție într-un litigiu în care se analizează eficacitatea juridică a respectivei clauze din contractul colectiv de muncă pe toată durata sa de existență, în condițiile în care efectele acesteia se produc și după expirarea termenului convenit de părți pentru punerea în executare a contractului. Existența unei clauze ce instituie o situație juridică de care beneficiarul se poate prevala nu se limitează la termenul pentru care a fost încheiat contractul, ci reprezintă perioada în care părțile pot invoca efectele juridice generate de executarea sau neexecutarea clauzei. O interpretare restrictivă a acestor dispoziții ar permite valorificarea unei clauze contractuale, fără posibilitatea de cenzurare a legalității sale.

Ca atare, într-un dosar în care se solicită restituirea plăților efectuate în temeiul acestei clauze, instanța poate pune în discuție și analiza, printr-un act de judecată propriu, legalitatea clauzei, fără a fi ținută de constatările Curții de Conturi, instituție care, astfel cum s-a precizat anterior, se află într-un raport juridic de drept fiscal cu angajatorul, raport în baza căruia acesta a fost obligat a acționa în vederea recuperării pagubei. Decizia Curții de Conturi, ce instituie o prezumție relativă privind situația juridică constatată, poate constitui un mijloc de probă în procesul de stabilire a legalității acelei clauze.

În cazul în care consideră că respectiva clauză încalcă dispozițiile imperative ale legilor de salarizare în vigoare la încheierea contractului colectiv de muncă [în aplicarea dispozițiilor art. 132 alin. (1) din Legea nr. 62/2011 coroborate cu prevederile art. 138 alin. (1)-(4) din același act normativ] instanța va lipsi clauza de efecte juridice, exonerând pe angajator de obligația de a executa o astfel de clauză nelegală.

O interpretare contrară care ar pune acțiunea în nulitate doar la dispoziția partenerilor de dialog social ar crea posibilitatea ca o clauză vădit nelegală să își producă efecte juridice între părțile contractante (chiar cu concursul forței coercitive a autorității judiciare, în cazul în care creditorul obligației invocă răspunderea contractuală pentru neexecutare), acestea nefiind interesate a o desființa în perioada în care aceasta își produce efectele.

Pe de altă parte, se reține că art. 138 alin. (5) din Legea nr. 62/2011, potrivit căruia răspunderea pentru încheierea, în aceste condiții, a contractului colectiv de muncă revine angajatorului, nu distinge între tipurile de răspundere de care angajatorul poate fi ținut, respectiv penală, contravențională sau civilă, în daune. Instituirea unei astfel de răspunderi exclusiv în sarcina angajatorului nu este de natură a-l scuti pe salariat de obligația de a restitui o sumă încasată necuvenit rezultată din desființarea cu efect retroactiv a clauzei nelegale, în condițiile în care dispozițiile art. 57 alin. (2) din Codul muncii („Constatarea nulității contractului individual de muncă produce efecte pentru viitor”), ce consfințesc o excepție de la regimul nulității de strictă interpretare, nu pot fi aplicate, prin analogie, contractului colectiv de muncă.

Chiar dacă, conform art. 138 alin. (5) din Legea nr. 62/2011, în sarcina salariatului nu poate fi reținută niciun fel de răspundere bazată pe culpă, textul de lege menționat nu exclude posibilitatea de aplicare a dispozițiilor art. 256 din Codul muncii într-un litigiu inițiat de angajatorul care tinde să își îndeplinească obligația izvorâtă din raportul juridic de drept fiscal ce antrenează răspunderea sa față de stat, de a recupera suma plătită nedatorat (în baza unei clauze nule) și care se întemeiază, în raportul cu salariatul, pe o instituție juridică distinctă de cea a răspunderii patrimoniale, care nu presupune culpa, ci doar o îmbogățire fără justă cauză a patrimoniului acestuia.

Deși este reglementată în Legea nr. 53/2003 - Codul muncii la cap. III - Răspunderea patrimonială, din titlul XI - Răspunderea juridică, instituția restituirii sumelor nedatorate achitate salariaților nu se confundă cu răspunderea patrimonială, această interpretare dată textului de lege fiind confirmată prin Decizia nr. 274/2011 a Curții Constituționale în considerentele căreia se reține că „textul de lege criticat (s.n. art. 256 din Codul muncii actual) nu dă o definiție exactă a noțiunii de «sumă nedatorată» și nici nu detaliază condițiile în care se naște obligația de restituire. El vine să acopere însă, prin excluderea tuturor celorlalte situații prevăzute de lege care antrenează răspunderea patrimonială a salariatului, cazurile când, fără a fi reținută vinovăția acestuia, este obligat la restituirea unor sume încasate de la angajator, întrucât acestea nu i se cuveneau, neexistând o justă cauză”.

Aceasta înseamnă că unei acțiuni întemeiate pe dispozițiile art. 256 din Codul muncii, ce nu reprezintă o acțiune în răspundere patrimonială bazată pe culpa salariatului, ci o acțiune derivând din îmbogățirea fără justă cauză a patrimoniului acestuia, nu i se poate opune textul de lege prevăzut de art. 138 alin. (5) din Legea nr. 62/2011. Această interpretare este conformă cu intenția legiuitorului care, admitând că, într-o astfel de situație, există o obligație de restituire în sarcina salariaților, prin adoptarea Legii nr. 124/2014 a exonerat personalul bugetar de obligația de restituire a veniturilor de natură salarială, ce au fost constatate de Curtea de Conturi ca fiind încasate nelegal.

În consecință, decizia Curții de Conturi, emisă în exercitarea atribuțiilor sale de control, prin care se stabilește că anumite drepturi prevăzute în contractul colectiv de muncă încheiat la nivelul unei instituții publice finanțate integral din venituri proprii (cum ar fi decontarea cheltuielilor efectuate pentru prestații de odihnă și tratament vizate în cauză) au fost acordate nelegal raportat la prevederile legale privind salarizarea în instituțiile publice, nu lipsește de efecte clauzele contractului colectiv de muncă prin care acele drepturi au fost stabilite, dacă nulitatea nu a fost constatată, în condițiile art. 142 alin. (2) pe cale de acțiune sau pe cale de excepție, într-un litigiu în care se analizează efectele acestor clauze, de către instanțele judecătorești, în condițiile legii, fără ca art. 138 alin. (5) din Legea nr. 62/2011 să poată înlătura dispozițiile art. 256 din Codul muncii de la aplicare.

#### **Decizia ÎCCJ (Complet DCD/C) nr. 17/2016**

Prin Decizia nr. 17/2016, ÎCCJ (Complet DCD/C) a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel Constanța - Secția I civilă, în Dosarele nr. 4.024/118/2015, nr. 3.927/118/2015, nr. 2.060/118/2015 și nr. 3.799/118/2015 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile și, în consecință, a stabilit că:

**În interpretarea prevederilor art. 1, art. 21 și art. 26 lit. h) raportat la prevederile art. 64 din Legea nr. 94/1992, a prevederilor art. 132, art. 138 alin. (5) art. 142, art. 148, art. 151 și art. 152 din Legea nr. 62/2011 și a prevederilor art. 229 alin. (4), art. 254 și art. 268 alin. (1) lit. d) din Codul muncii, republicat, o decizie a Curții de Conturi, emisă în exercitarea atribuțiilor sale de control, prin care s-a stabilit că anumite drepturi prevăzute în contractul colectiv de muncă încheiat la nivelul unei instituții publice finanțate integral din venituri proprii au fost acordate nelegal, raportat la prevederile legale privind salarizarea în instituțiile publice, nu lipsește de efecte clauzele contractului colectiv de muncă prin care acele drepturi au fost stabilite, a căror nulitate nu a fost constatată de către instanțele judecătorești, în condițiile legii.**

**În interpretarea prevederilor art. 138 alin. (3)-(5) și art. 142 alin. (2) din Legea nr. 62/2011, nulitatea unei clauze a contractului colectiv de muncă negociate cu nerespectarea art. 138 alin. (1)-(3) din Legea nr. 62/2011 poate fi cerută de către părțile interesate, fie pe cale de acțiune, fie pe cale de excepție, respectiv poate fi invocată de către instanță, din oficiu, pe durata existenței contractului colectiv de muncă.**



**DECIZIA ÎCCJ (COMPLET DCD/CAF) NR. 35/2016  
(M. OF. NR. 1023/20.12.2016): DISPOZIȚIILE ART. 24 ALIN. (1)  
DIN LEGEA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV  
NR. 554/2004**



*De Redacția ProLege*

Decizia ÎCCJ	Complet ÎCCJ	Actul normativ	Articol	Sumar
Decizia nr. 35/2016	Complet DCD/CAF	Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004	Art. 24 alin. (1)	În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, trebuie să se țină seama de termenele prevăzute de acest articol, nu și de cele reglementate de art. 32 din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare.

În M. Of. nr. 1023 din 20 decembrie 2016, a fost publicată Decizia ÎCCJ nr. 35/2016 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept referitoare la aplicarea dispozițiilor art. 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

**Obiectul dezlegării chestiunii de drept****Art. 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004**

*„(1) Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii”.*

**I. Titularul și obiectul sesizării**

Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal, prin încheierea din 22 martie 2016, pronunțată în Dosarul nr. 24.103/3/2013, a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, prin care să dea o rezolvare de principiu cu privire la chestiunea de drept sus-menționată,

**XI. Înalta Curte**

Examinând sesizarea, raportul întocmit de judecătorul – raportor și chestiunea de drept a cărei dezlegare se solicită, constată următoarele:

**A. Asupra admisibilității**

Chestiunea preliminară a admisibilității sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție se verifică în raport cu cerințele prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă, care, în cazul de față, se apreciază a fi îndeplinite.

Condițiile de admisibilitate, cumulative, instituite de legiuitor pentru declanșarea acestei proceduri, sunt următoarele:

- a) existența unei cauze în curs de judecată;
- b) cauza să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului investit să o soluționeze în ultimă instanță;
- c) ivirea unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată;
- d) o chestiune de drept cu caracter de noutate, asupra căreia Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat și nici să nu facă obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

Prioritar se impune deci o analiză a existenței acestor condiții de admisibilitate a sesizării:

a) Cu privire la prima cerință se constată din actele dosarului că, în prezent, cauza se află în curs de judecată în faza procesuală a recursului, nefiind pronunțată până la acest moment hotărâre definitivă.

b) Acțiunea introductivă este un litigiu având ca obiect aplicarea art. 24 din Legea nr. 554/2004, care se află în competența de primă instanță a secției de contencios administrativ a curții de apel, în calitate de instanță de executare,

potrivit art. 2 alin. (1) lit. Ț) din lege; prin urmare, Înalta Curte de Casație și Justiție judecă pricina în ultimă instanță.

c) De lămurirea chestiunii de drept ce face obiectul sesizării depinde soluționarea pe fond a recursului, întrucât: prin cererea introductivă reclamanta a invocat, în principal, pasivitatea nejustificată a autorității pârâte în executarea unei hotărâri judecătorești definitive, prin sentința primei instanțe s-a respins cererea, în considerarea intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, care a reglementat o nouă procedură administrativă, iar în recursul formulat, recurenta-reclamantă a contestat incidența în cauză a termenelor reglementate de legea nouă.

d) Referitor la noutatea chestiunii de drept ce face obiectul sesizării, din verificarea evidențelor Înaltei Curți de Casație și Justiție, se constată că aceasta nu a statuat anterior asupra chestiunii de drept în discuție, nefiind pronunțată o decizie în interesul legii sau o altă hotărâre prealabilă având acest obiect. De asemenea, problema de drept care necesită a fi lămurită prezintă o dificultate suficient de mare, în măsură să reclame intervenția instanței supreme în scopul rezolvării de principiu a chestiunii de drept și a înlăturării oricărei incertitudini care ar putea plana asupra securității raporturilor juridice deduse judecății, cu atât mai mult cu cât a generat deja abordări diferite în practica instanțelor de judecată.

#### ***B. Cu privire la chestiunea de drept supusă dezlegării***

Situația premisă a aplicării art. 24 din Legea nr. 554/2004 o constituie existența unei hotărâri judecătorești pronunțate de instanța de contencios administrativ, care a rămas definitivă, devenind titlu executoriu conform art. 22 din lege, însă nu a fost executată voluntar în termenul prevăzut de art. 24 alin. (1).

În practica instanțelor de judecată, aplicarea acestui text legal a generat soluții diferite, după adoptarea Legii nr. 165/2013.

Astfel, în cadrul litigiilor de contencios administrativ având ca obiect aplicarea amenzi pentru neexecutarea hotărârii, în examinarea culpei conducătorului autorității obligate la finalizarea procedurii administrative prin emiterea deciziei reprezentând titlul de despăgubire, s-a pus problema incidenței procedurii administrative și a termenelor reglementate de legea nouă, invocate de conducătorul autorității pârâte (iar uneori reținute chiar din oficiu de instanțe), ca fiind impedimente obiective în executarea hotărârii instanței de contencios administrativ, în termenele prevăzute de art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

În sesizarea ce face obiectul analizei, în discuție sunt termenele și, implicit, etapa procedurală reglementate de art. 32 din Legea nr. 554/2004, a căror incidență a fost invocată de conducătorul autorității obligate, ca fiind exoneratoare de orice culpă.

Art. 32 din capitolul „Măsuri pentru urgentarea soluționării cererilor de retrocedare” al Legii nr. 165/2013 se referă în general la procedura administrativă care se derulează de către entitățile investite de lege.

Între entitățile investite de lege, art. 3 pct. 4 din Legea nr. 165/2013 a inclus și Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor înființată potrivit acestei legi.

De asemenea, din interpretarea sistematică a actului normativ rezultă că art. 32 din Legea nr. 165/2013 ar urma să își găsească aplicarea, în situația:

- cererilor formulate potrivit Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 10/2001), înregistrate și nesoluționate până la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, deci pentru care entitățile investite de lege nu au emis încă „decizie de admitere sau de respingere a acestora” (art. 33);

- dosarelor în care s-au emis decizii de admitere sau respingere a cererii, înregistrate la Secretariatul Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor, dar nesoluționate prin emiterea titlului de despăgubire până la intrarea în vigoarea legii [art. 34 alin. (1)];

- dosarelor care vor fi transmise Secretariatului Comisiei Naționale ulterior datei intrării în vigoare a legii [art. 34 alin. (2)].

Cu toate acestea, stabilind excepțiile de la regula soluționării dosarelor în ordinea înregistrării, legiuitorul arată că vor fi soluționate cu prioritate, între altele, dosarele în care Secretariatul Comisiei Naționale a solicitat documente potrivit art. 21 alin. (5) din Legea nr. 165/2013 (respectiv, pentru clarificări în cadrul verificării dosarelor „din punctul de vedere al existenței dreptului persoanei care se consideră îndreptățită la măsuri reparatorii”) și dosarele în care deciziile entităților investite cu soluționarea notificărilor au fost emise în executarea unor hotărâri judecătorești irevocabile/definitive, prin care s-a constatat dreptul de proprietate și întinderea acestuia.

Totodată, dispozițiile tranzitorii cuprinse în art. 41 alin. (5) din Legea nr. 165/2013 prevăd că „Obligațiile privind emiterea titlurilor de despăgubire stabilite prin hotărâri judecătorești definitive și irevocabile la data intrării în vigoare a prezentei legi se vor executa potrivit art. 21.”

Ulterior, prin Decizia nr. 686 din 26 noiembrie 2014, în privința dispozițiilor art. 21 alin. (5) și (8) din Legea nr. 165/2013, Curtea Constituțională a decis că acestea sunt constituționale doar în măsura în care nu se aplică deciziilor/dispozițiilor entităților investite cu soluționarea notificărilor, emise în executarea unor hotărâri judecătorești prin care instanțele s-au pronunțat irevocabil/definitiv asupra calității de persoane îndreptățite și asupra întinderii dreptului de proprietate.

Pentru aceeași rațiune a legii, de urgentare a soluționării cererilor de retrocedare, pentru a nu se mai tergiversa finalizarea procedurii prin repunerea în discuție a existenței dreptului de proprietate (a calității de persoană îndreptățită) și a întinderii acestuia, în cazul în care cu privire la aceste aspecte a statuat deja irevocabil/definitiv instanța de judecată, trebuie acceptat că și termenele și procedura reglementate de art. 32 din Legea nr. 165/2013 au aplicabilitate în faza administrativă, până la momentul în care se emite o decizie inițială de admitere sau respingere a cererii de restituire, iar ulterior emiterii unei astfel de decizii,

numai dacă aceasta nu a fost dată în executarea unei hotărâri judecătorești prin care instanța s-a pronunțat irevocabil/definitiv asupra calității de persoane îndreptățite și asupra întinderii dreptului de proprietate.

În analiza chestiunii de drept ce face obiectul sesizării, cu privire specială asupra situației autorității obligate prin hotărâre judecătorească definitivă la emiterea deciziei reprezentând titlul de despăgubire, trebuie pornit de la premisa că, în timp ce Legea nr. 165/2013 are caracter de lege specială în ceea ce privește realizarea dreptului la măsuri compensatorii, norma cuprinsă în art. 24 din Legea nr. 554/2004 are caracter de lege specială, derogatorie, în ceea ce privește mijloacele de constrângere și, după caz, sancționarea persoanei culpabile pentru neexecutarea hotărârilor judecătorești definitive pronunțate de instanța de contencios administrativ, inclusiv a celor pronunțate în materia restituirii imobilelor.

De asemenea, un element principal al analizei trebuie să îl constituie respectarea principiului separației puterilor în statul de drept.

În acest context se apreciază că, stabilind în mod definitiv Obligația autorității de a emite decizia reprezentând titlul de despăgubire, etapă ulterioară emiterii dispoziției/deciziei/ hotărârii de admitere a cererii de măsuri reparatorii, instanța a recunoscut dreptul la despăgubiri/calitatea de persoană îndreptățită.

Faptul că instanța constituțională a statuat cu privire la neconstituționalitatea unor dispoziții ale Legii nr. 165/2013, în măsura în care repun în discuție aspecte tranșate prin hotărâri judecătorești definitive, referindu-se la calitatea de persoană îndreptățită și la întinderea dreptului de proprietate, nu este de natură să impună în aplicarea art. 24 din Legea nr. 554/2004 - a se ține seama de alte termene decât de cele prevăzute expres de acest articol de lege, chiar dacă prin hotărârea instanței de contencios administrativ nu s-a stabilit și valoarea despăgubirilor.

Într-adevăr, art. 24 reglementează nu doar o sancțiune, ci un ansamblu de mijloace de constrângere a debitorului în vederea îndeplinirii obligației stabilite prin hotărâre judecătorească.

A admite că rămâne la latitudinea autorității obligate ca, în executarea unei hotărâri judecătorești definitive, să se prevaleze de termenele reglementate de art. 32 din Legea nr. 165/2013, intrată în vigoare ulterior rămânerii definitive a hotărârii și împlinirii termenului legal de executare, echivalează cu înlăturarea efectelor hotărârii judecătorești și cu acceptarea faptului că accesul la justiție al persoanei îndreptățite a fost unul iluzoriu și ineficient.

Or, cu privire la influențarea cursului procesului prin edictarea de noi reguli procesuale, inexistente la data declanșării acestuia (executarea hotărârii judecătorești fiind considerată și ea o fază a procesului), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că „principiul preeminenței dreptului și noțiunea de proces echitabil consacrate prin art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale se opun - cu excepția situațiilor când există motive imperioase de interes general - ingerinței puterii legislative în administrarea

justiției cu scopul de a influența deznodământul judiciar al unui litigiu” (Hotărârea din 7 iunie 2011, pronunțată în Cauza Agrati și alții împotriva Italiei – nr. 43.549/08, 6.107/09 și 5.087/09).

De asemenea, în jurisprudența comunitară s-a arătat constant că „administrația constituie un element al statului de drept, interesul său fiind identic cu cel al unei bune administrări a justiției. Pe cale de consecință, dacă administrația refuză sau omite să execute o hotărâre judecătorească ori întârzie în executarea acesteia, garanțiile art. 6 de care a beneficiat justițiabilul în fața instanțelor judecătorești își pierd orice rațiune de a fi” (Hotărârea din 19 martie 1997, pronunțată în Cauza Hornsby împotriva Greciei – nr. 18.357/91; Hotărârea din 24 martie 2005, pronunțată în Cauza Șandor împotriva României – nr. 67.289/01)”.

Și Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 972 din 21 noiembrie 2012 (citată mai sus), pronunțată într-o sesizare privind existența unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea judecătorească, reprezentată de Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de o parte, și autoritatea legiuitoare, reprezentată de Senatul României, pe de altă parte, a statuat că „Hotărârea judecătorească, având autoritate de lucru judecat, răspunde nevoii de securitate juridică, părțile având obligația să se supună efectelor obligatorii ale actului jurisdicțional, fără posibilitatea de a mai pune în discuție ceea ce s-a stabilit deja pe calea judecătii. Prin urmare, hotărârea judecătorească definitivă și irevocabilă se situează în sfera actelor de autoritate publică, fiind investită cu o eficiență specifică de către ordinea normativă constituțională. Pe de altă parte, un efect intrinsec al hotărârii judecătorești îl constituie forța executorie a acesteia, care trebuie respectată și executată atât de către cetățeni, cât și de autoritățile publice. Or, a lipsi o hotărâre definitivă și irevocabilă de caracterul ei executoriu reprezintă o încălcare a ordinii juridice a statului de drept și o obstrucționare a bunei funcționări a justiției”.

Cu atât mai mult se impune ca prevederi/e unei legi noi să nu fie de natură să influențeze până la anihilare efectele unei hotărâri judecătorești rămase definitivă înaintea intrării în vigoare a acestora.

Mai mult, prin Decizia nr. 898 din 17 decembrie 2015 (citată mai sus), Curtea Constituțională a statuat că „procedura contenciosului administrativ are un caracter special, fiind derogatorie de la regulile procedural civile, și dă expresie prevederilor art. 52 din Legea fundamentală, oferind cadrul constituțional al protejării cetățenilor în fața eventualelor abuzuri ale autorităților publice. În acest context, legiuitorul a stabilit că executarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile prin care s-au instituit obligații în sarcina autorităților publice trebuie să fie realizată într-un anumit termen, fie cel precizat în cuprinsul hotărârii, fie, în lipsa acestuia, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile [n.a. definitive] a acesteia. (...) De altfel, amenzile cominatorii stabilite la art. 24 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 reprezintă o sancțiune procedurală pecuniară aplicată de instanță în scopul asigurării executării hotărârii. Legiuitorul a considerat necesar să instituie un astfel de mijloc de constrângere pentru a conferi

eficacitate înseși instituției contenciosului administrativ, a cărei finalitate ar fi iluzorie în absența unei sancțiuni pentru neexecutarea voluntară a hotărârilor judecătorești pronunțate în această materie (...)"

În aceeași ordine de idei, prin Decizia nr. 843 din 10 decembrie 2015 (citată mai sus), instanța de contencios constituțional a statuat că „(...) în condițiile în care dreptul la obținerea măsurilor reparatorii a fost recunoscut printr-o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă, prin obligarea autorității administrative competente să emită titlu de despăgubire, repunerea în discuție a existenței dreptului, de către Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor, poate genera imposibilitatea punerii în executare a unei hotărâri judecătorești irevocabile, ceea ce este de natură a contraveni principiilor constituționale ale separației și echilibrului puterilor în stat, neretroactivității legii civile și dreptului constituțional la un proces echitabil.”

În plus, este evident faptul că termenele instituite de art. 32 din Legea nr. 165/2013 sunt reglementate în favoarea titularilor cererilor de restituire, astfel că ele nu ar putea fi opuse tocmai acelor titulari care au înțeles să nu se prevaleze de beneficiul acestor termene, ci – dimpotrivă – au recurs la sesizarea instanței de contencios administrativ pentru a fi constrânsă autoritatea să execute cu celeritate hotărâri judecătorești rămase definitive înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013.

Nu în ultimul rând trebuie observat faptul că noua modalitate de evaluare (compensarea prin puncte prin raportare la o grilă notarială) nu implică o durată care să facă imposibil de respectat termenele prevăzute de art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, iar prin Decizia Curții Constituționale nr. 805 din 24 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 95 din 8 februarie 2016, s-a apreciat că „(...) noua modalitate de evaluare, prin utilizarea grilei notariale, nu este de natură să nesocotească principiul separației puterilor în stat, întrucât instituirea prin lege a unei alte modalități de calcul nu impiedică asupra dispozițiilor imperative ale unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile referitoare la obligarea Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor – ale cărei atribuții și, implicit, obligații stabilite pe cale judecătorească au fost preluate de Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor – la emiterea unei decizii de compensare prin puncte, conform noii proceduri administrative”.

În raport cu toate argumentele expuse rezultă irelevanța termenelor prevăzute de art. 32 din Legea nr. 165/2013 în cadrul litigiilor privind aplicarea art. 24 din Legea nr. 554/2004.

Această soluție nu contrazice soluția de unificare a practicii, adoptată de Plenul Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, la data de 27 mai 2016, care – referitor la problema culpei în neexecutarea obligației, examinată în cadrul litigiilor având ca obiect aplicarea art. 24 din Legea nr. 554/2004 – a conchis că “este prezumată culpa conducătorului autorității, prezumția neavând un caracter absolut, ci putând fi răsturnată prin administrarea

de dovezi cu privire la existența unor motive temeinice pentru care nu s-a executat obligația în termenul legal.”

Astfel, urmează să fie examinată conduita conducătorului autorității obligate, în raport cu termenele prevăzute de art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, precum și cu eventualele impedimente de executare a hotărârii, invocate de partea interesată, însă pretinsa incidență a termenelor reglementate de art. 32 din Legea nr. 165/2013 nu va putea fi reținută ca motiv obiectiv pentru neexecutarea hotărârii definitive a instanței de contencios administrativ (spre deosebire de incidența termenelor prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2012, pe durata căroră s-a suspendat în mod expres derularea procedurilor de soluționare a dosarelor de retrocedare).

### **Decizia ÎCCJ (Complet DCD/CAF) nr. 35/2016**

Prin Decizia nr. 35/2016, ÎCCJ (Complet DCD/CAF) a admis sesizarea privind pronunțarea unei hotărâri prealabile, formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal, prin încheierea din 22 martie 2016, pronunțată în Dosarul nr. 24.103/3/2013 și, în consecință, a stabilit că:

**În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, trebuie să se țină seama de termenele prevăzute de acest articol, nu și de cele reglementate de art. 32 din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare.**



**DECIZIA ÎCCJ (COMPLET DCD/CAF) NR. 26/2016  
(M. OF. NR. 996/12.12.2016): DISPOZIȚII ALE LEGII  
CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV NR. 554/2004,  
ALE LEGII NR. 393/2004 PRIVIND STATUTUL ALEȘILOR  
LOCALI AVÂND ÎN VEDERE ȘI DISPOZIȚII ALE LEGII  
NR. 340/2004 PRIVIND PREFECTUL  
ȘI INSTITUȚIA PREFECTULUI**



De *Redacția ProLege*

Decizia ÎCCJ	Complet ÎCCJ	Actul normativ	Articol	Sumar
Decizia nr. 26/2016	Complet DCD/CAF	Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004	Art. 3; art. 2 alin. (1) lit. c), alin. (2);	Dispozițiile art. 3 („Tutela administrativă”) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că prefectul nu poate ataca în fața instanțelor de contencios administrativ refuzul [asimilat unui act administrativ, potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004] consiliului local de a pune pe ordinea de zi a ședinței și de a lua act de încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen, refuz exprimat la cererea prefectului adresată potrivit
		Legea nr. 393/2004	Art. 9 alin. (2) lit. f)	
		Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului	Art. 19 alin. (1) lit. a) și e)	

				atribuțiilor reglementate de dispozițiile art. 19 alin. (1) lit. a) și e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată, cu modificările și completările ulterioare.
--	--	--	--	--

În M. Of. nr. 996 din 12 decembrie 2016, a fost publicată Decizia ÎCCJ nr. 17/2016 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea modului de interpretare și aplicare a dispozițiilor art. 3 «Tutela administrativă» din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, dacă se interpretează în sensul că prefectul poate ataca în fața instanțelor de contencios administrativ refuzul [asimilat unui act administrativ, potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004] consiliului local de a pune pe ordinea de zi a ședinței și de a lua act de încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen, refuz exprimat la cererea prefectului adresată potrivit atribuțiilor reglementate de dispozițiile art. 19 alin. (1) lit. a) și e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

### **Obiectul dezlegării chestiunii de drept**

#### **Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004**

#### **Art. 3; art. 2 alin. (1) lit. c), alin. (2);**

„Art. 2. („Semnificația unor termeni”)

(1) În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

(...)

c) *act administrativ* – *actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ;*

(...)

(2) *Se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.”*

Art. 3. („Tutela administrativă”)

(1) *Prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale; acțiunea se*

formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1), care începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect și în condițiile prevăzute de prezenta lege. Acțiunea introdusă de prefect este scutită de taxa de timbru.

(2) Agenția Națională a Funcționarilor Publici poate ataca în fața instanței de contencios administrativ actele autorităților publice centrale și locale prin care se încalcă legislația privind funcția publică, în condițiile prezentei legi și ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată.

(3) Până la soluționarea cauzei, actul atacat potrivit alin. (1) și (2) este suspendat de drept”.

### **Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali având în vedere**

Art. 9 alin. (2) lit. f)

„Art. 9. (...)

(2) Calitatea de consilier local sau de consilier județean încetează de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, în următoarele cazuri:

(...)

f) condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate;

(...)”

### **Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului**

Art. 19 alin. (1) lit. a) și e)

„Art. 19. – (1) În calitate de reprezentant al Guvernului, prefectul îndeplinește următoarele atribuții principale:

a) asigură, la nivelul județului sau, după caz, al municipiului București, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum și a ordinii publice;

(...)

e) verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului;

(...)”.

### **I. Titularul și obiectul sesizării**

Curtea de Apel Timișoara – Secția contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 24 februarie 2016, pronunțată în Dosarul nr. 2.377/115/2015, a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, prin care să dea o rezolvare de principiu cu privire la chestiunile de drept sus-menționate.

### **XII. Înalta Curte**

Examinând sesizarea, raportul întocmit de judecătorul-raportor și chestiunile de drept a căror dezlegare se solicită, constată următoarele:

### *A. Asupra admisibilității*

Chestiunea preliminară a admisibilității sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție este apreciată în raport cu prevederile art. 519 din Codul de procedură civilă.

În cazul de față, întrucât sesizarea privește două chestiuni de drept distincte, una vizând obiectul acțiunii în justiție și admisibilitatea unei astfel de acțiuni, iar alta referitoare la interpretarea unor dispoziții legale având incidență în rezolvarea pe fond a acțiunii, condițiile de admisibilitate a sesizării vor fi analizate distinct, pentru fiecare dintre cele două chestiuni de drept.

În ceea ce privește prima chestiune de drept se consideră că toate condițiile legale de admisibilitate sunt îndeplinite, după cum se va arăta în continuare:

Chestiunea de drept este una reală, constând în interpretarea sistematică a prevederilor art. 3 din Legea nr. 554/2004, prin raportare la dispozițiile art. 123 alin. (5) din Constituția României și la prevederile art. 19 alin. (1) lit. a) și e) din Legea nr. 340/2004, interpretare de a cărei lămurire depinde soluționarea cauzei.

Celelalte condiții sunt, de asemenea, îndeplinite, deoarece chestiunea de drept este ridicată în cursul judecății în fața unui complet al curții de apel investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță și este o problemă nouă, nefăcând obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare și nefiind deja lămurită de Înalta Curte de Casație și Justiție printr-o hotărâre pronunțată într-un recurs în interesul legii sau într-o altă cerere de hotărâre preliminară.

### *B. Asupra fondului sesizării*

În cadrul controlului de tutelă administrativă, astfel cum este reglementat în art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, prefectul are dreptul de a cere instanței de contencios administrativ anularea unui act al consiliului județean, al consiliului local sau al primarului. În limitele fixate de textul legal precizat, prefectul nu are posibilitatea de a promova o acțiune în justiție pentru a obține obligarea unei autorități publice locale să îndeplinească atribuțiile sale legale. În speță, prefectul nu are deschisă calea unei acțiuni în justiție, întemeiată pe prevederile art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, prin care să solicite instanței de judecată obligarea consiliului local de a pune pe ordinea de zi a ședinței și de a lua act de încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen.

Cu toate că prefectul, în calitatea sa de autoritate de tutelă administrativă, are rolul de a supraveghea respectarea legii de către autoritățile administrației publice locale, acesta nu este investit cu competența de a exercita un control general al activității administrației publice locale, puterile sale fiind limitate la actele adminis-

trative, astfel cum sunt definite la art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 (actele administrative tipice), acest aspect rezultând, în mod implicit, și din Decizia nr. 11 din 11 mai 2015, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

Rolul interpretării unei norme juridice este acela de a stabili sensul exact al termenilor cu care operează legislatorul, pentru a determina conținutul regulii în discuție.

Conform interpretării textuale, enunțul din art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 stipulează că prefectul poate ataca în justiție doar actele infra legislative tipice, fără să poată interveni pe acest temei legal ca să solicite pe cale judiciară obligarea autorităților publice locale să pună pe ordinea de zi a ședinței și să ia act de încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen. Posibilitatea atacării în justiție a refuzului autorității locale de a proceda în sensul arătat mai sus trebuie să rezulte expres din dispozițiile legii, ea nu poate fi dedusă, nu poate fi considerată o competență implicată în textul de lege în discuție. Firesc, deoarece controlul de tutelă administrativă, așa cum rezultă explicit din textul de lege amintit, vizează doar actele administrative ale autorităților publice locale, iar nu activitatea administrației în întregul ei, pentru ca prefectul să poată interveni și să pretindă o anumită conduită din partea organelor administrative atunci când consideră că acestea nu își îndeplinesc corespunzător atribuțiile legale.

Este de observat, de asemenea, că, potrivit art. 3 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în cazul în care prefectul promovează acțiune în justiție, actul contestat este suspendat de drept; această normă nu face decât să confirme că dispozițiile alin. (1) al aceluiași articol se referă exclusiv la actele administrative tipice, deoarece suspendarea nu poate opera în cazul actelor administrative asimilate, deci în privința unui refuz nejustificat de rezolvare a cererii; această dispoziție este, de altfel, o transpunere în plan legislativ a prevederii constituționale consacrate de art. 123 alin. (5) teza finală: „Actul atacat este suspendat de drept”.

Sigur, s-ar putea susține că efectul suspendării de drept, prevăzută în textul menționat, vizează numai actele administrative tipice, fără a însemna că în cazul actelor „asimilate” ar fi exclusă o acțiune a prefectului, fără intervenția suspendării. Totuși, trebuie avute în vedere și dispozițiile art. 52 alin. (1) din Constituție, chiar dacă privesc „contenciosul subiectiv”, ca dimensiune a dreptului fundamental al persoanei vătămate printr-un act administrativ de a se adresa instanței de judecată.

Conform art. 52 alin. (1) din Constituție, „Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină

recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei”.

Dispozițiile constituționale citate se referă în mod distinct la „actul administrativ” și la „nesoluționarea în termenul legal a unei cereri”, prima sintagmă vizând, în mod logic, actele administrative tipice, emise în exercitarea atribuțiilor proprii de către autoritățile administrației publice în principal și, în subsidiar, de către alte autorități publice, în timp ce în sfera celei de-a doua sintagme intră, pe de o parte, refuzul nejustificat de soluționare a cererii și, pe de altă parte, așa-numita „tăcere” a administrației, adică lipsa oricărui răspuns.

Așa fiind, cum art. 123 alin. (5) din Constituție se referă numai la „actele” autorităților locale, fără a mai avea în vedere expres și “nesoluționarea în termenul legal” a unei cereri, după modelul reglementării art. 52 alin. (1) din Constituție, rezultă că dreptul prefectului de a se adresa instanței de contencios administrativ, în temeiul art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, este limitat la actele administrative tipice ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului.

Preferința pentru interpretarea teleologică, îmbrățișată de majoritatea instanțelor chestionate, în detrimentul celei literale, nu poate avea loc însă decât strict în ipoteza în care aceasta din urmă ar conduce la consecințe absurde sau cel puțin nerezonabile. Or, interpretarea literală, textuală, a dispozițiilor art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 rezistă la testul de conformitate cu Constituția.

Astfel, controlul de tutelă administrativă este reglementat la nivel constituțional în art. 123 alin. (5) din Legea fundamentală, conform căruia „Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. (...)”. Dispozițiile constituționale citate „ne spun” ritos că prefectul poate ataca în contencios administrativ „un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului”. Enunțul, formulat în termeni categorici, ne trimite, fără echivoc, la actele administrative tipice emise de autoritățile publice locale enumerate, adică la dispozițiile emise de primar și la hotărârile consiliului local/consiliului județean.

De asemenea nu există niciun dubiu că enumerarea din textul constituțional analizat este exhaustivă. De aici, concluzia care se poate desprinde este una singură, aceea că în cadrul controlului de tutelă administrativă nu pot fi cenzurate decât actele infralegislative tipice.

A admite soluția ce se degajă, ca rezultat al utilizării metodei teleologice, ar însemna să se dea prevalență voinței prezumate a legislatorului, conform preferinței interpretului legii mai degrabă decât voinței declarate a celui care a edictat

norma, așa cum rezultă aceasta, în mod clar, din textul legal examinat. Obligatoriu, rezultatul interpretării trebuie să fie o normă juridică validă. Or, în acest caz, rezultatul interpretării conduce la o normă invalidă, deoarece în interpretarea teleologică această normă ar avea un conținut neconform cu dispozițiile art. 123 alin. (5) din Constituția României, reglementare aflată pe cel mai înalt palier juridic, care statuează asupra controlului de tutelă administrativă.

Un alt argument îl constituie dispozițiile art. 115 din Legea nr. 215/2001, care prevăd că numai hotărârile consiliului local, cele ale consiliului județean și, respectiv, dispozițiile primarului se comunică prefectului, în vederea exercitării de către acesta a dreptului de a le ataca pe calea contenciosului administrativ, în baza atribuțiilor de „tutelă administrativă”. Se observă, și în acest caz, că se comunică prefectului numai actele tipice ale autorităților locale, acestea putând fi, mai departe, contestate pe calea contenciosului administrativ.

Nu în ultimul rând, din interpretarea gramaticală a textului art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care folosește sintagma „actele emise”, rezultă, în mod logic, că sunt avute în vedere doar actele administrative în formă tipică (hotărâri ale consiliilor județene/locale, dispozițiile primarilor), pentru că numai acestea se „emit”, adoptă de respectivele autorități, adică rezultă din manifestarea expresă de voință a acestora; în acest context “refuzul nejustificat” de soluționare a unei cereri nu poate fi circumscris operațiunii de „emitere” a unui act administrativ, el fiind doar asimilat, ca urmare a voinței legiuitorului, unui act de autoritate.

În ceea ce privește cea de-a doua chestiune de drept, referitoare la interpretarea unor dispoziții de drept material, având incidență în rezolvarea pe fond a acțiunii, în condițiile în care ea este subsecventă primei chestiuni de drept, ce viza admisibilitatea însăși a acțiunii în justiție, și având în vedere dezlegarea dată acesteia din urmă, se constată că nu mai subzistă condiția de admisibilitate privind dependența între lămurirea acestei chestiuni și soluționarea pe fond a cauzei.

Într-adevăr, în raport cu obiectul acțiunii formulate de reclamant, ce se circumscrie primei chestiuni de drept supuse dezlegării, și ca urmare a modului de dezlegare a acestei chestiuni, nu mai este îndeplinită, în privința celei de-a doua chestiuni ce face obiectul sesizării, condiția prevăzută de art. 519 din Codul de procedură civilă, conform căreia de lămurirea acesteia trebuie să depindă soluționarea pe fond a cauzei; lămurirea ce ar putea fi adusă celei de-a doua chestiuni de drept care face obiectul sesizării nu poate influența soluționarea pe fond a cauzei, de vreme ce, potrivit modului de dezlegare a primei chestiuni de drept, acțiunea în justiție este inadmisibilă.

**Decizia ÎCCJ (Complet DCD/CAF) nr. 26/2016**

Prin Decizia nr. 26/2016, ÎCCJ (Complet DCD/CAF) a admis, în parte, sesizarea formulată de Curtea de Apel Timișoara - Secția contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 24 februarie 2016, pronunțată în Dosarul nr. 2.377/115/2015 și, în consecință, a stabilit că:

**Dispozițiile art. 3 („Tutela administrativă”) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că prefectul nu poate ataca în fața instanțelor de contencios administrativ refuzul [asimilat unui act administrativ, potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004] consiliului local de a pune pe ordinea de zi a ședinței și de a lua act de încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen, refuz exprimat la cererea prefectului adresată potrivit atribuțiilor reglementate de dispozițiile art. 19 alin. (1) lit. a) și e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată, cu modificările și completările ulterioare.**



**DECIZIA ÎCCJ (COMPLET DCD/CAF) NR. 30/2016  
(M. OF. NR. 1025/20.12.2016): ART. 5 ALIN. (1)  
DIN O.G. NR. 27/1996 PRIVIND ACORDAREA DE FACILITĂȚI  
PERSOANELOR CARE DOMICILIAZĂ SAU LUCREAZĂ  
ÎN UNELE LOCALITĂȚI DIN MUNȚII APUSENI  
ȘI ÎN REZERVAȚIA BIOSFEREI „DELTA DUNĂRII”**



*De Redacția ProLege*

Decizia ÎCCJ	Complet ÎCCJ	Actul normativ	Articol	Sumar
Decizia nr. 30/2016	Complet DCD/CAF	O.G. nr. 27/1996	Art. 5 alin. (1)	Prevederile art. 5 alin. (1) din O.G. nr. 27/1996 privind acordarea de facilități persoanelor care domiciliază sau lucrează în unele localități din Munții Apuseni și în Rezervația Biosferei „Delta Dunării”, republicată, cu modificările ulterioare, au fost abrogate de dispozițiile art. 39 lit. y) din Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fondurile publice, cu modificările și completările ulterioare, fiind înlocuite, în ceea ce privește categoria socioprofesională a polițiștilor și a personalului civil, de prevederile art. 25 alin. (1) și (2) din anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010.

În M. Of. nr. 1025 din 20 decembrie 2016, a fost publicată Decizia ÎCCJ nr. 30 din 17 octombrie 2016 referitoare la sesizarea formulată de Curtea de Apel Constanța - Secția a II-a civilă de contencios administrativ și fiscal în Dosarul

nr. 1.134/88/2015, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept: Cum se interpretează și se aplică prevederile art. 5 alin. (1) din O.G. nr. 27/1996 privind acordarea de facilități persoanelor care domiciliază sau lucrează în unele localități din Munții Apuseni și în Rezervația Biosferei „Delta Dunării”, republicată, cu modificările ulterioare, care se referă la aplicarea unui spor de izolare de până la 60% din salariul de bază, în raport cu prevederile art. 4 din capitolul II al anexei nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fondurile publice, cu modificările și completările ulterioare?

### **Obiectul dezlegării chestiunii de drept**

„Art. 5

*(1) Personalul instituțiilor publice și al unităților de cult, încadrat pe funcții care necesită studii superioare și medii de specialitate, cu locul de muncă în localitățile din Rezervația Biosferei „Delta Dunării”, prevăzute în anexa la Hotărârea Guvernului nr. 395/1996, precum și persoanele care ocupă funcții eligibile beneficiază de un spor de izolare de până la 60% din salariul de bază”.*

(...)

### **I. Titularul sesizării**

1. Titularul sesizării este Curtea de Apel Constanța – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, învestită cu soluționarea recursurilor declarate de pârâții M A I, și G.C.C. împotriva Sentinței civile nr. 1.372 din 10 septembrie 2015, pronunțată de Tribunalul Tulcea.

2. Titularul sesizării este legitimat procesual activ, în conformitate cu dispozițiile art. 519 din Codul de procedură civilă, fiind o curte de apel care judecă în ultima instanță un litigiu având ca obiect obligarea autorităților publice pârâte la calcularea drepturilor salariale și plata acestora către reclamânți.

### **XIII. Înalta Curte**

51. Examinând sesizarea în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, raportul întocmit de judecătorii raportori și chestiunea de drept a cărei dezlegare se solicită, constată următoarele:

#### **A. Asupra admisibilității**

52. Potrivit dispozițiilor art. 519 din Codul de procedură civilă, „Dacă, în cursul judecății, un complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, învestit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, constatând că o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, este nouă și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va putea solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată.”

53. Prin textul de lege citat s-au instituit o serie de condiții de admisibilitate, condiții care trebuie să fie îndeplinite cumulativ, după cum urmează:

- existența unei cauze în curs de judecată;
- cauza care face obiectul judecății să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului;
- instanța care sesizează Înalta Curte de Casație și Justiție să soluționeze cauza în ultimă instanță;
- judecarea pe fond a cauzei să depindă de lămurirea chestiunii de drept ce constituie obiectul sesizării;
- problema de drept să prezinte caracter de noutate, să nu fi făcut obiectul statuării Înaltei Curți de Casație și Justiție și nici obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

54. Din examinarea sesizării se constată că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate, întrucât Curtea de Apel Constanța este legal investită cu soluționarea unei cereri de recurs, în cadrul unui litigiu având ca obiect obligarea autorităților publice pârâte la calcularea drepturilor salariale și plata acestora către reclamanți.

55. Totodată, de dezlegarea chestiunii de drept depinde soluționarea pe fond a cauzei, întrucât prin cererea de chemare în judecată se solicită obligarea pârâților angajatori, autorități publice, la calcularea și plata, inclusiv pe viitor, către reclamanți a drepturilor salariale, cu titlu de spor de izolare de până la 60% din salariul de bază, în conformitate cu prevederile art. 5 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 27/1996.

56. Cu privire la această chestiune de drept, Înalta Curte de Casație și Justiție nu s-a pronunțat printr-o decizie cu caracter obligatoriu pentru instanțe, iar aceasta nu face nici obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

57. Cerința noutății problemei de drept este, și ea, îndeplinită, întrucât chiar dacă reglementarea analizată este de dată mai veche, se impune reevaluarea sau reinterpretarea acesteia, într-un context legislativ nou, creat de adoptarea Legii-cadru nr. 284/2010.

58. În cauză este îndeplinită situația premisă a iminenței apariției unei practici judiciare neunitare, fapt ce rezultă din analiza jurisprudenței transmise de către instanța care a formulat sesizarea și a punctelor de vedere divergente exprimate de instanțele judecătorești în competența cărora intră soluționarea unor astfel de litigii.

59. Se constată, de asemenea, că problema de drept este una veritabilă, care vizează două aspecte: unul privind stabilirea dispozițiilor legale privind acordarea sporului de izolare aplicabil categoriei socioprofesionale a polițiștilor și personalului civil [respectiv art. 5 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 27/1996 sau art. 25 alin. (1) și (2) din anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010] și altul privind reperul la care trebuie raportat procentul prevăzut de dispozițiile legale ce reglementează acest spor (respectiv „salariul de bază” sau „salariul funcției de bază”);

chestiunea nu este deci o problemă exclusiv de aplicare a legii, ci privește un conflict de legi în timp, creat de succesiunea unor acte normative referitoare la drepturile salariale ale polițiștilor și personalului civil.

60. Concluzia este că sesizarea întrunește cumulativ condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă și, prin urmare, se impune declanșarea mecanismului de unificare instituit de acest text de lege, în vederea atingerii dezideratului instituției procesuale, respectiv preîntâmpinarea soluționării diferite a acestei chestiuni de drept de către instanțele judecătorești (control a priori).

#### ***B. Asupra chestiunii de drept ce face obiectul sesizării***

61. În raport cu obiectul de reglementare al dispozițiilor art. 5 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 27/1996, supuse interpretării, se impun două observații; prima privește împrejurarea că polițiștii, polițiștii de frontieră și personalul contractual din cadrul M.A.I. intră în domeniul de aplicare a acestui text, întrucât se încadrează în categoria personalului instituțiilor publice, iar cea de-a doua observație se referă la sfera de aplicabilitate a acestei norme, care este una mai largă, vizând atât personalul instituțiilor publice – altul decât polițiștii și personalul contractual din cadrul M.A.I. -, cât și personalul unităților de cult.

62. În privința categoriei socioprofesionale a polițiștilor există o suită de acte normative prin care au fost stabilite drepturile salariale ale acestora, indemnizații, sporuri, premii, prime și alte drepturi bănești sau de natură salarială.

63. În acest sens pot fi menționate următoarele acte normative cu relevanță pentru soluționarea chestiunii de drept analizate:

– Ordonanța Guvernului nr. 38/2003; după cum se poate constata din lectura acestui act normativ, cap. 2 – Salarizarea polițiștilor și drepturile bănești ale elevilor și studenților din instituțiile de învățământ pentru formarea polițiștilor, secțiunea 1 – Salariul de bază al polițiștilor (art. 2-13), precum și mare parte din secțiunea a 2-a – Indemnizații, sporuri, premii, prime și alte drepturi bănești ale polițiștilor (art. 14-24) au fost abrogate; această abrogare expresă a operat, în special, prin Legea-cadru nr. 330/2009 și, ulterior, prin Legea-cadru nr. 284/2010, aceasta din urmă, la rândul său, abrogând Legea-cadru nr. 330/2009;

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/2010, care a fost însă respinsă prin Legea nr. 30/2012;

– Legea-cadru nr. 284/2010:

„Art. 1. – (1) Prezenta lege are ca obiect de reglementare stabilirea unui sistem unitar de salarizare pentru personalul din sectorul bugetar plătit din bugetul general consolidat al statului.

(2) Începând cu data intrării în vigoare a prezentei legi, drepturile salariale ale personalului prevăzut la alin. (1) sunt și rămân în mod exclusiv cele prevăzute în prezenta lege.

– Art. 2. – (1) Dispozițiile prezentei legi se aplică:

a) personalului din autorități și instituții publice, respectiv Parlamentul, Administrația Prezidențială, autoritatea judecătorească, Guvernul, ministerele,

celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, autorități ale administrației publice locale, alte autorități publice, autorități administrative autonome, precum și instituțiile din subordinea acestora, finanțate integral din bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale;

b) personalului din autorități și instituții publice finanțate din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale;

c) personalului din autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii;

d) persoanelor care sunt conducători ai unor instituții publice în temeiul unui contract, altul decât contractul individual de muncă. (...)

- Art. 39. - La data intrării în vigoare a prezentei legi se abrogă: (...) y) orice alte dispoziții contrare prezentei legi”.

64. Anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010 reglementează drepturile salariale pentru Familia ocupațională de funcții bugetare „apărare, ordine publică și siguranță națională”, iar cap. II din anexa nr. VII cuprinde „Reglementări specifice personalului din instituțiile publice de apărare, ordine publică și siguranță națională”.

65. Conform art. 2 din cap. II al anexei nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010:

„(1) Personalul încadrat în instituțiile publice de apărare, ordine publică și siguranță națională este format din personal militar, polițiști, funcționari publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, personal civil.

(2) Pun personal militar, în sensul prezentei legi, se înțelege cadrele militare în activitate, precum și soldații și gradații voluntari în activitate.

(3) Prin polițiști, în sensul prezentei legi, se înțelege funcționarii publici cu statut special din unitățile Ministerului Administrației și Internelor, aflați sub incidența Legii nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, cu modificările și completările ulterioare.

(4) Prin funcționari publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, în sensul prezentei legi, se înțelege funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare și din Ministerul Justiției, aflați sub incidența Legii nr. 293/2004 privind Statutul funcționarilor publici cu statut special din Administrația Națională a Penitenciarelor, republicată.

(5) Prin personal civil, în sensul prezentei legi, se înțelege funcționarii publici și personalul contractual”.

66. Pe de altă parte, art. 3 și 4 din același cap. II din anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010 stabilesc:

„Art. 3. - (1) Personalul militar are dreptul la soldă lunară.

(2) Solda lunară se compune din solda funcției de bază, indemnizații, compensații, sporuri, prime, premii și din alte drepturi salariale.

(3) Solda funcției de bază este formată din solda de funcție, solda de grad, gradații și, după caz, solda de comandă. Pentru realizarea diferențierii soldelor funcțiilor de bază, se stabilesc clase de salarizare și coeficienți de ierarhizare pentru soldele de funcție.

- Art. 4. - (1) Polițiștii și funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare au dreptul la salariu lunar.

(2) Salariul lunar se compune din salariul funcției de bază, indemnizații, compensații, sporuri, prime, premii și din alte drepturi salariale.

(3) Salariul funcției de bază este compus din salariul de funcție, salariul gradului profesional deținut, gradații și, după caz, salariul de comandă. Pentru realizarea diferențierii salariilor funcțiilor de bază, se stabilesc clase de salarizare și coeficienți de ierarhizare pentru salariile de funcție”.

67. În sfârșit, art. 25 din secțiunea a 3-a a aceluiași capitol II al anexei nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010 stabilește:

„Art. 25. - (1) Pentru activitatea desfășurată în unități situate în localități sau în zone izolate ori în unități situate în localități sau zone unde atragerea personalului se face cu greutate, personalul militar, polițiștii și funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, precum și personalul civil beneficiază de un spor de până la 20% din solda de funcție/salariul de funcție/salariul de bază.

(2) Criteriile de stabilire a localităților și zonelor izolate, a localităților și zonelor unde atragerea personalului se face cu greutate, categoriile de personal și mărimea concretă a sporului se stabilesc, conform actelor normative în vigoare, prin ordin al ordonatorului principal de credite”.

68. Astfel cum se poate constata, chestiunea de drept în legătură cu care instanța de trimitere a solicitat pronunțarea hotărârii prealabile privește raportul dintre două norme sau, altfel spus, o chestiune de succesiune în timp a legilor.

69. În esență, art. 5 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 27/1996 prevedea acordarea unui spor de izolare de până la 60% din salariul de bază în favoarea personalului din instituții publice (așadar, și a polițiștilor) ș a. - cu respectarea anumitor criterii legale - în timp ce art. 4 din cap. II din anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010, referindu-se la polițiști, nu mai cuprinde referirea la salariul de bază, ci referirea la salariul lunar [art. 4 alin. (1)], salariul lunar ce are structura descrisă la art. 4 alin. (2) și (3), anterior citate.

70. Prin urmare, noțiunea de “salariu de bază al polițiștilor” nu mai este una de actualitate în contextul legislativ în vigoare, astfel încât, în aplicarea dispozițiilor art. 5 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 27/1996 s-a pus problema identificării bazei legale de calcul pentru acest spor de izolare, în condițiile în care acest text nu a fost abrogat în mod expres nici prin Legea-cadru nr. 330/2009, nici prin Legea-cadru nr. 284/2010. Totodată, trebuie precizat că în reglementarea Ordonanței Guvernului nr. 38/2003 - art. 2 - polițiștii aveau dreptul la salariul de bază.

71. Chestiunea de drept dedusă judecății implică stabilirea premisei de analiză, anume a raportului dintre normele succesive – norme generale și/sau norme speciale.

72. Astfel cum deja s-a arătat, art. 1 alin. (2) din Legea-cadru nr. 284/2010 consacră caracterul exclusiv al drepturilor salariale prevăzute de acest act normativ pentru personalul prevăzut la alin. (1) din același articol (între care, și polițiștii).

73. Pe de altă parte, art. 39 lit. y) din Legea-cadru nr. 284/2010 prevede că la data intrării în vigoare a acestei legi se abrogă orice dispoziții contrare prezentei legi.

74. Această modalitate de abrogare se identifică, din perspectiva Legii nr. 24/2000, cu procedeu abrogării exprese indirecte, întrucât actul normativ nou prevede doar generic faptul că dispozițiile contrare legii se abrogă, fără însă să le menționeze în mod expres (precum în cazul abrogării exprese), procedeu deosebit (și) de abrogarea implicită prin care o normă anterioară este abrogată prin adoptarea unei norme ulterioare cu un conținut contrar sau diferit, în absența unei manifestări explicite de voință a legiuitorului cu privire la ieșirea din vigoare a normei precedente.

75. Referitor la acest ultim aspect trebuie precizat că, potrivit art. 67 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, „Evenimentele legislative implicite nu sunt recunoscute în cazul actelor normative speciale ale căror dispoziții nu pot fi socotite modificate, completate sau abrogate nici prin reglementarea generală a materiei, decât dacă acest lucru este exprimat expres”.

76. Altfel spus, o normă specială nu poate fi abrogată implicit printr-o normă generală, ci această intenție a legiuitorului trebuie exprimată expres, cerință îndeplinită în cazul abrogării exprese indirecte.

77. Pe de altă parte, abrogarea implicită este un procedeu legislativ ce poate opera între norme de același fel – o normă generală anterioară poate fi abrogată implicit printr-o altă normă generală ulterioară cu un conținut contrar ori o normă specială poate fi abrogată implicit prin edictarea ulterioară a unei alte norme speciale, cu un conținut normativ contrar.

78. Un astfel de conflict al legilor în timp se soluționează pe baza regulii *lex posterior derogat priori*.

79. Revenind la chestiunea de drept supusă dezlegării, față de conținutul art. 5 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 27/1996, care reglementează acordarea sporului de izolare pentru personalul instituțiilor publice (între care și polițiștii) – în condițiile prevăzute de această normă – și conținutul art. 25 din capitolul II al anexei nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010, care reglementează, în privința polițiștilor, acordarea aceluiași spor de izolare – într-un alt quantum și prin raportare la altă bază de referință decât salariul de bază –, rezultă că raportul dintre aceste două norme este acela dintre două norme speciale întrucât, cu referire la categoria socioprofesională a polițiștilor, norma ulterioară, având același obiect de reglementare (acordarea sporului de izolare), conține dispoziții contrare.

80. Prin urmare, nu se poate susține că dispozițiile art. 5 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 27/1996 ar trebui interpretate și aplicate prin raportare la prevederile art. 4 din capitolul II al anexei nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010, astfel încât să se admită că s-ar putea acorda sporul de izolare pentru polițiști prin aplicarea procentului de 60% la salariul funcției de bază sau la salariul de funcție, cu respectarea cerințelor prevăzute de art. 5 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 27/1996, pentru recunoașterea acestui spor, în condițiile în care, în prezent, legea-cadru conține o altă soluție proprie - normă specială - pentru acordarea acestui spor de izolare, prevăzută ca atare de art. 25 alin. (1) din anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010.

81. De altfel, aceeași soluție legislativă ca cea reglementată de Legea-cadru nr. 284/2010 se regăsea și în actele normative anterioare cu privire la salarizarea polițiștilor, dar ulterioare Ordonanței Guvernului nr. 27/1996; de exemplu, art. 24 din Legea nr. 138/1999 privind salarizarea și alte drepturi ale personalului militar din instituțiile publice de apărare națională, ordine publică și siguranță națională, precum și acordarea unor drepturi salariale personalului civil din aceste instituții și art. 20 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 38/2003 - texte abrogate prin Legea-cadru nr. 330/2009; pct. 7 din anexa nr. IV/2 la Legea-cadru nr. 330/2009, cel din urmă act normativ conținând, la rândul său, o dispoziție de abrogare expresă indirectă a oricăror dispoziții contrare (art. 48 pct. 43).

82. Față de conținutul art. 25 alin. (1) din anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010, potrivit căruia „Pentru activitatea desfășurată în unități situate în localități sau în zone izolate ori în unități situate în localități sau zone unde atragerea personalului se face cu greutate, personalul militar, polițiștii și funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, precum și personalul civil beneficiază de un spor de până la 20% din solda de funcție/salariul de funcție/salariul de bază”, rezultă că:

- pentru personalul militar, sporul de izolare de până la 20% se aplică la solda de funcție [definită la art. 3 alin. (3) din anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010, ca parte a soldei funcției de bază];

- pentru polițiștii și funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, sporul de izolare de până la 20% se aplică la salariul de funcție [definit la art. 4 alin. (3) din anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010, ca parte a salariului funcției de bază];

- în timp ce, pentru personalul civil care îndeplinește condițiile acordării acestuia, sporul de izolare de până la 20% se aplică la salariul de bază, două categorii socioprofesionale interesând în cauza de față, în raport cu obiectul cererii formulate în dosarul în care s-a solicitat pronunțarea unei hotărâri prealabile - categoria polițiștilor și cea a personalului civil.

83. Nu este permis ca, pe cale de interpretare, prin alăturarea a două norme - art. 5 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 27/1996 și art. 4 din anexa nr. VII la



Legea-cadru nr. 284/2010 – să se creeze o lex tertia, astfel încât să se valideze ca posibilă acordarea sporului de izolare de până 60% din salariul de funcție ori chiar din salariul funcției de bază, întrucât această soluție excedează intenției legiuitorului, ar conduce la supraviețuirea unei norme abrogate și, mai mult decât atât, este contrară soluției legislative explicite, cuprinsă în art. 25 din anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010.

84. Totodată, prevederile art. 5 alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 27/1996 nu pot fi calificate drept un impediment pentru abrogarea ulterioară a acestora în privința categoriilor socioprofesionale ce interesează cauza, întrucât în aplicabilitatea prevederilor altor acte normative privind sporul de izolare, în ceea ce privește personalul prevăzut la alin. (1) al aceluiași articol, se referă la acte normative aflate concomitent în vigoare, iar nu la acte normative succesive, ulterioare, întrucât, în caz contrar, s-ar statua, de asemenea, pe cale de interpretare, caracterul nerevizibil al unei astfel de norme, de vreme ce legiuitorului însuși nu i-ar fi permis să intervină ulterior asupra aceluiași text legal cuprins într-o ordonanță emisă de Guvern, lege ordinară sau chiar lege organică, pe calea modificării ori a abrogării exprese – directe sau indirecte – ori implicite (sau, în cazul ordonanței, în procedura de aprobare prin lege), în condițiile în care însăși Legea fundamentală poate fi revizuită, potrivit art. 150-151 din Constituție, cu respectarea limitelor prevăzute la art. 152 din Legea fundamentală.

85. Nu în ultimul rând, trebuie menționate și luate în considerare și prevederile art. 93 alin. (2) din anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010, potrivit cărora „Drepturile bănești stabilite a fi acordate polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, prin alte acte normative, în raport cu salariul de bază, se vor calcula față de salariul funcției de bază”.

86. Această normă își va găsi aplicarea pentru toate celelalte situații în care – fie pentru drepturi deja stabilite a fi acordate (anterior Legii-cadru nr. 284/2010), fie pentru alte drepturi de natură salarială, care nu sunt cuprinse în Legea-cadru nr. 284/2010; ci sunt prevăzute de acte normative anterioare, care sunt în continuare în vigoare – legiuitorul (ca în cazul polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare) a prevăzut ca bază de calcul salariul de bază, noțiune care nu mai are un corespondent în legislația actuală, astfel încât era necesar, pe calea unei dispoziții tranzitorii, să se indice noțiunea juridică echivalentă pentru acordarea acestora în continuare, în raport cu componentele legale ale salariului lunar al acestor categorii de funcționari publici.

### **Decizia ÎCCJ (Complet DCD/CAF) nr. 30/2016**

Prin Decizia nr. 30/2016, ÎCCJ (Complet DCD/CAF) a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel Constanța – Secția a II-a civilă de contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 1.134/88/2015 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile și, în consecință, stabilește că:

Prevederile art. 5 alin. (1) din O.G. nr. 27/1996 privind acordarea de facilități persoanelor care domiciliază sau lucrează în unele localități din Munții Apuseni și în Rezervația Biosferei „Delta Dunării”, republicată, cu modificările ulterioare, au fost abrogate de dispozițiile art. 39 lit. y) din Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fondurile publice, cu modificările și completările ulterioare, fiind înlocuite, în ceea ce privește categoria socioprofesională a polițiștilor și a personalului civil, de prevederile art. 25 alin. (1) și (2) din anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010.

**DECIZIA ÎCCJ (COMPLET DCD/C) NR. 40/2016  
(M. OF. NR. 987/8.12.2016): DISPOZIȚIILE ART. 41 ALIN. (1)  
DIN LEGEA NR. 165/2013 PRIVIND MĂSURILE  
PENTRU FINALIZAREA PROCESULUI DE RESTITUIRE,  
ÎN NATURĂ SAU PRIN ECHIVALENT, A IMOBILELOR  
PRELuate ÎN MOD ABUZIV ÎN PERIOADA REGIMULUI  
COMUNIST ÎN ROMÂNIA**



*De Redacția ProLege*

Decizia ÎCCJ	Complet ÎCCJ	Actul normativ	Articol	Sumar
Decizia nr. 40/2016	Complet DCD/C	Legea nr. 165/2013	Art. 41 alin. (1)	Dispozițiile art. 41 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare, <i>nu sunt aplicabile</i> persoanelor îndreptățite sau autorilor acestora care au obținut titluri de despăgubire emise de Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 și nu au urmat procedura administrativă prevăzută în capitolul V <sup>1</sup> secțiunea 1 din titlul VII al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, cu

				modificările și completările ulterioare, nerespectând termenele privind valorificarea acestor titluri.
--	--	--	--	--

În M. Of. nr. 987 din data de 8 decembrie 2016, a fost publicată Decizia ÎCCJ nr. 40/2016 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea modului de interpretare și aplicare a dispozițiilor art. 41 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare, și persoanelor îndreptățite sau autorilor acestora care au obținut titluri de despăgubire emise de Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 și nu au urmat procedura administrativă și termenele privind valorificarea acestora prevăzute în capitolul VI secțiunea 1 din titlul VII al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, cu modificările și completările ulterioare (forma anterioară intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013).

### **Obiectul dezlegării chestiunii de drept**

#### **Art. 41 alin. (1) din Legea nr. 165/2013**

*„(1) Plata sumelor de bani reprezentând despăgubiri în dosarele aprobate de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi, precum și a sumelor stabilite prin hotărâri judecătorești, rămase definitive și irevocabile la data intrării în vigoare a prezentei legi, se face în termen de 5 ani, în tranșe anuale egale, începând cu 1 ianuarie 2014”.*

#### **I. Titularul și obiectul sesizării**

1. Curtea de Apel Constanța – Secția I civilă a dispus, prin Încheierea din 20 aprilie 2016, în Dosarul nr. 898/118/2015, aflat pe rolul acestei instanțe, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în temeiul dispozițiilor art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept: *sunt aplicabile dispozițiile art. 41 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare, și persoanelor îndreptățite sau autorilor acestora care au obținut titluri de despăgubire emise de Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 și nu au urmat procedura administrativă și termenele privind valorificarea acestora prevăzute în capitolul VI secțiunea 1 din titlul VII al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, cu modificările și completările ulterioare (forma anterioară intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013)?*

### IX. Înalta Curte de Casație și Justiție

45. Examinând sesizarea în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, raportul întocmit de judecătorul-raportor și chestiunea de drept ce se solicită a fi dezlegată, constată următoarele:

*Asupra admisibilității sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept*

46. Dispozițiile art. 519 din Codul de procedură civilă instituie o serie de condiții de admisibilitate pentru declanșarea acestei proceduri, condiții care se impun a fi întrunite în mod cumulativ, și anume:

- existența unei cauze aflate în curs de judecată;
- cauza să fie soluționată în ultimă instanță;
- cauza care face obiectul judecății să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului investit să soluționeze cauza;
- ivirea unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată;
- chestiunea de drept identificată să prezinte caracter de noutate și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat și nici să nu facă obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

47. Toate aceste condiții sunt îndeplinite în cauză. Litigiul în legătură cu care s-a formulat sesizarea este în curs de judecată, curtea de apel investită cu soluționarea apelului urmează să soluționeze cauza în ultimă instanță prin pronunțarea unei hotărâri judecătorești care, potrivit art. 634 alin. (1) pct. 4 din Codul de procedură civilă, este definitivă, iar cauza care face obiectul judecății se află în competența legală a unui complet de judecată al curții de apel investite să soluționeze cauza.

48. Deși legiuitorul nu definește noțiunea de „chestiune de drept” folosită în cuprinsul art. 519 din Codul de procedură civilă, în interpretarea acestei noțiuni doctrina afirmă că norma de drept disputată trebuie să fie îndoielnică, imperfectă (lacunară) sau neclară. Chestiunea de drept supusă dezbaterii trebuie să fie una veritabilă, legată de posibilitatea de a interpreta diferit un text de lege, fie din cauză că acest text este incomplet, fie pentru că nu este corelat cu alte dispoziții legale, fie pentru că se pune problema că nu ar mai fi în vigoare.

49. Examinând sesizarea pendinte, punctele de vedere și argumentele exprimate de instanțele din țară, care prefigurează existența unei practici neunitare cu privire la problema de drept ce face obiectul sesizării, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept apreciază chestiunea de drept supusă dezbaterii ca fiind una veritabilă, existând o dificultate reală de interpretare, care necesită o rezolvare de principiu pe calea procedurii prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă.

50. Problema de drept supusă dezbaterii este una nouă, neanalizată în doctrină, fiind cuprinsă într-un act normativ a cărui aplicare de către instanțe este

relativ recentă. Asupra acestei chestiuni de drept, de lămurirea căreia depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată, Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat (în recurs în interesul legii sau în recurs în casație) și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

*Asupra fondului sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept*

51. Prin sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, Curtea de Apel Constanța a solicitat pronunțarea unei hotărâri prealabile prin care instanța supremă să stabilească dacă dispozițiile art. 41 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, sunt aplicabile și persoanelor îndreptățite sau autorilor acestora care au obținut titluri de despăgubire emise de Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 și nu au urmat procedura administrativă și termenele privind valorificarea acestora prevăzute în capitolul V<sup>1</sup> secțiunea 1 din titlul VII al Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare.

52. Art. 41 din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, prevede că: *“(1) Plata sumelor de bani reprezentând despăgubiri în dosarele aprobate de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi, precum și a sumelor stabilite prin hotărâri judecătorești, rămase definitive și irevocabile la data intrării în vigoare a prezentei legi, se face în termen de 5 ani, în tranșe anuale egale, începând cu 1 ianuarie 2014.*

*(2) Cuantumul unei tranșe nu poate fi mai mic de 5.000 lei.*

*(3) Pentru îndeplinirea obligațiilor stabilite la alin. (1), Comisia Națională emite titluri de despăgubire, prin aplicarea procedurii specifice Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor.*

*(4) Titlul de plată se emite de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților în condițiile alin. (1) și (2) și se plătește de către Ministerul Finanțelor Publice în cel mult 180 de zile de la emitere. (...)*”

53. Problema care se pune în cauză este aceea de a stabili dacă dispozițiile art. 41 din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, sunt aplicabile și titlurilor de despăgubire emise conform titlului VII al Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, anterior decii intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, la o dată la care erau în vigoare dispozițiile art. 18, art. 18<sup>1</sup> alin. (1)-(4) și art. 18<sup>2</sup> din titlul VII al Legii nr. 247/2005, în forma modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2007, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 142/2010, și care aveau următorul conținut:

**Art. 18 alin. (1):** *„După emiterea titlurilor de despăgubire aferente, Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților va emite, pe baza acestora și a opțiunilor persoanelor îndreptățite, un titlu de conversie și/sau un titlu de plată. Titlul de conversie va fi înaintat Depozitarului Central în termen de 30 de zile calendaristice calculate de la data emiterii, în vederea conversiei în acțiuni, iar titlurile de plată vor fi remise Direcției pentru Acordarea Despăgubirilor în Numerar în vederea efectuării operațiunilor de plată”.*

**Art. 18<sup>1</sup>:** „(1) Titlurile de despăgubire pot fi valorificate de deținătorii acestora într-una din modalitățile prevăzute în prezenta secțiune.

(2) Dacă titlul de despăgubire individual este emis pentru o sumă de maxim 500.000 lei, titularul acestuia are posibilitatea să solicite fie realizarea conversiei acestuia în acțiuni emise de Fondul «Proprietatea», fie acordarea de despăgubiri în numerar, fie parte în acțiuni, parte în numerar.

(3) Dacă titlul de despăgubire individual este emis pentru o sumă care depășește 500.000 lei, titularul acestuia are două posibilități de valorificare a titlurilor de despăgubire, în funcție de opțiunea sa:

a) să solicite primirea exclusiv de acțiuni emise de Fondul «Proprietatea» sau

b) să solicite primirea de titluri de plată, în condițiile art. 141 și cu respectarea termenelor și a limitărilor prevăzute la art. 3 lit. h) din lege și, până la concurența despăgubirii totale acordate prin titlul sau titlurile de despăgubire, acțiuni emise de Fondul «Proprietatea».

(4) Titlurile de despăgubire se valorifică în termen de 3 ani de la data emiterii, care însă nu expiră mai devreme de 12 luni de la prima ședință de tranzacționare a acțiunilor emise de Fondul «Proprietatea».”

**Art. 18<sup>2</sup>:** „În cazul prevăzut la art. 181 alin. (2), titularul titlului de despăgubire va proceda astfel:

a) dacă optează pentru primirea exclusiv de despăgubiri în numerar, se prezintă, personal sau prin mandatar cu procură autentică, la Direcție, care, după reținerea titlului de despăgubire în original, îi va transfera despăgubirea în numerar în termen de 15 zile calendaristice de la data existenței disponibilităților financiare;

b) dacă optează pentru valorificarea titlului de despăgubire exclusiv prin conversia acestuia în acțiuni emise de Fondul «Proprietatea», se prezintă, personal sau prin mandatar cu procură autentică, la Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, care, în baza solicitării exprese a persoanei despăgubite și după reținerea titlului de despăgubire în original, dispune realizarea conversiei acestuia în acțiuni emise de Fondul «Proprietatea» și instrucează depozitarul central al acțiunilor emise de Fondul «Proprietatea» să înregistreze persoana despăgubită în registrul acționarilor Fondului «Proprietatea»;

c) dacă optează pentru primirea de despăgubiri în numerar și acțiuni emise de Fondul «Proprietatea», se prezintă, personal sau prin mandatar cu procură autentică, la Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților care, după reținerea titlului de despăgubire în original, eliberează un titlu de plată pentru suma solicitată de persoana despăgubită și un titlu de conversie, pentru diferența dintre valoarea înscrisă în titlul de despăgubire și valoarea înscrisă în titlul de plată. Titlul de plată va fi valorificat conform lit. a), iar titlul de conversie se va valorifica conform lit. b)”.

54. Art. 18, 18<sup>1</sup> și 18<sup>2</sup> din titlul VII al Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, au fost în mod expres abrogate prin art. 50 lit. c) din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, iar procedura pe care acestea o reglementau a fost înlocuită prin legea amintită cu o nouă procedură de acordare a măsurilor compensatorii pentru imobile ce nu pot fi restituite în natură

(art. 21-31). Este însă indiscutabil că această nouă procedură se referă numai la dispozițiile autorităților administrației publice locale/deciziile entităților investite care au fost emise după intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, nu și la dispozițiile/deciziile emise anterior și pentru care s-au emis titluri de despăgubire în temeiul Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare.

55. Cu privire la această ultimă categorie de dispoziții/decizii - cele emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 și pentru care au fost emise titluri de despăgubire de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor - urmează a se analiza, potrivit sesizării formulate, aplicarea prevederilor art. 41 din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare.

56. Altfel spus, urmează a se stabili dacă dispozițiile art. 41 din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, sunt aplicabile tuturor titlurilor de despăgubire emise anterior de Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor în temeiul Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, sau numai acelor titluri de despăgubire în legătură cu care titularii și-au exprimat dreptul de opțiune prevăzut de art. 18<sup>1</sup> din titlul VII al aceleiași legi, în vigoare la data emiterii titlului de despăgubire, dar abrogat ulterior prin art. 50 lit. c) din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare.

57. În acest context, se reține că dezlegarea chestiunii de drept ce formează obiectul sesizării depinde de:

(i) natura juridică a termenului de 3 ani prevăzut de art. 18<sup>1</sup> alin. (4) din titlul VII al Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, în care titularul unui titlu de despăgubire putea opta pentru valorificarea titlului de despăgubire prin titlu de plată și/sau titlu de conversie;

(ii) modul de aplicare a legii în timp.

58. (i) Termenul de 3 ani prevăzut de art. 18<sup>1</sup> alin. (4) din titlul VII al Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, nu poate fi considerat un termen de prescripție cât timp valorificarea titlurilor de despăgubire nu se poate face prin intermediul unei acțiuni în justiție a cărei neexercitare în termenul prescris de lege să atragă stingerea dreptului material la acțiune, ci numai în condițiile reglementate prin capitolul V<sup>1</sup>, secțiunea 1 din titlul VII al Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, adică prin opțiunea creditorului între un titlu de conversie și/sau un titlu de plată.

Prin urmare, întrucât valorificarea titlurilor de despăgubire se face numai în cele două modalități prevăzute de art. 18 alin. (1) din titlul VII al Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, iar nu pe calea unei acțiuni în instanță, rezultă că termenul de 3 ani este un termen de decădere, iar nu de prescripție, și, pe cale de consecință, nu este susceptibil de întrerupere sau de suspendare.

Împrejurarea că, ulterior exprimării opțiunii creditorului, emiterea titlurilor de plată sau a titlurilor de conversie a fost suspendată în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 4/2012, aprobată cu modificări prin Legea nr. 117/2012,



nu are niciun efect asupra termenului în care trebuia să fi fost exprimată această opțiune, deoarece trebuie făcută distincția clară între etapa valorificării titlurilor de despăgubire, subordonată exclusiv comportamentului beneficiarului titlului de despăgubire și supusă termenului legal de 3 ani, și etapa emiterii titlurilor de plată sau a titlurilor de conversie reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2012, aprobată cu modificări prin Legea nr. 117/2012.

Pornind de la această calificare a naturii juridice a termenului prevăzut de art. 18<sup>1</sup> alin. (4) din titlul VII al Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, ca fiind unul de decădere, și nu de prescripție, rezultă că, în situația în care creditorul nu își manifestă opțiunea între un titlu de conversie și/sau un titlu de plată înăuntrul termenului de 3 ani de la data emiterii titlului de despăgubire, va pierde dreptul subiectiv de a obține valorificarea titlului de despăgubire.

Or, în condițiile în care creditorul pierde chiar dreptul subiectiv la valorificarea titlului său de despăgubire, el nu mai poate beneficia de dispozițiile art. 41 din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, care reglementează executarea uneia dintre modalitățile în care titlul de despăgubire putea fi valorificat și pentru care creditorul nu a înțeles să opteze în termenul legal în care o putea face.

În acest sens, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, având a se pronunța, în Dosarul nr. 2.054/1/2016, asupra sesizării formulate de Curtea de Apel Craiova - Secția I civilă, referitoare la întrebarea dacă termenul de prescripție prevăzut de art. 18<sup>1</sup> din titlul VII al Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, este afectat de o cauză specială de suspendare a prescripției extinctive, în reglementarea dată de prevederile art. III din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2010, cu modificările ulterioare, și ale articolului unic al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 4/2014, aprobată cu modificări prin Legea nr. 117/2012, a pronunțat Decizia nr. 31 din 17 octombrie 2016 (nepublicată în Monitorul Oficial la momentul pronunțării prezentei decizii), prin care a statuat că acest termen nu este afectat de prevederile legale examinate, tocmai ca urmare a naturii sale juridice, de termen de decădere, iar nu de prescripție.

59. (ii) În temeiul principiului de drept *tempus regis actum*, titlul de despăgubire emis în temeiul Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, este supus regimului juridic reglementat de actul normativ în vigoare la data emiterii. Prin urmare, modalitățile de valorificare a titlului de despăgubire nu pot fi supuse decât regulilor existente la data emiterii titlului de despăgubire.

Prin Decizia nr. 657 din 15 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 873 din 23 noiembrie 2015, Curtea Constituțională, investită cu soluționarea excepției de neconstituționalitate a art. 41 alin. (1) teza întâi și alin. (2)-(4) din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, de către titularul unui drept de despăgubire născut sub imperiul Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, prin emiterea unui titlu de despăgubire

de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor, drept care însă nu a fost valorificat până la intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, întrucât nu s-a eliberat titlul de plată, respingând excepția de neconstituționalitate cu care a fost investită, a reținut că: „Recunoscând dreptul la despăgubire născut sub imperiul vechii legi, prevederile legale criticate nu pot avea caracter retroactiv. Ipoteza avută în vedere de legiuitor este aceea a unei obligații neexecutate, deci a unei situații juridice în curs, față de care noua reglementare nu poate fi decât imediat aplicabilă. Or, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat în mod constant că o lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, pentru că în aceste cazuri legea nouă nu face altceva decât să refuze supraviețuirea legii vechi și să reglementeze modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare, adică în domeniul ei propriu de aplicare”. (În același sens, Decizia nr. 566 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 34 din 15 ianuarie 2015, Decizia nr. 764 din 18 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 163 din 9 martie 2015, Decizia nr. 1 din 14 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 171 din 7 martie 2016.)

Titlul de despăgubire încorporează, potrivit art. 5 din titlul VII al Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, *„drepturile de creanță ale deținătorilor asupra statului român, corespunzător despăgubirilor acordate potrivit prezentei legi și care urmează a fi valorificate prin conversia lor în acțiuni emise de Fondul «Proprietatea» și/sau, după caz, în funcție de opțiunea titularului ori a titularilor înscrși în acestea, prin preschimbarea lor contra titluri de plată, în limitele și condițiile prevăzute în prezenta lege”*.

Prin urmare, obligația neexecutată la care face trimitere Curtea Constituțională în considerentele deciziei menționate nu poate fi decât aceea născută dintr-un titlu de plată și/sau de conversie, deoarece numai în urma opțiunii creditorului de valorificare a titlului de despăgubire prin titlu de plată și/sau conversie se naște o obligație de executare.

În consecință, pentru a avea o obligație neexecutată, conform jurisprudenței Curții Constituționale, o situație juridică în curs, căreia legea nouă să-i fie aplicabilă, trebuie să existe o obligație născută în sarcina debitorului. Or, o astfel de obligație se naște numai în temeiul unui titlu de plată care, la rândul lui, poate fi emis numai dacă creditorul și-a exprimat opțiunea de valorificare a titlului de despăgubire în termenul de 3 ani prevăzut de art. 18<sup>1</sup> din titlul VII al Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare.

Numai în această ipoteză, a exprimării anterioare, în termen legal, a opțiunii creditorului de preschimbare a titlului său de despăgubire emis în temeiul Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, în titlu de plată, poate fi incidentă obligația de plată a sumelor de bani prevăzută de art. 41 din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare.

Prin aceeași decizie, instanța de control constituțional a decis că: „Beneficiarii unui titlu de despăgubire, care a fost valorificat prin emiterea unui titlu de plată, anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, pe de o parte, și cei cărora nu le-a fost emis titlul de plată, corespunzător valorii titlului de despăgubire, până la intrarea în vigoare a legii noi, pe de altă parte, se află într-o situație juridică ce diferă în mod obiectiv, sub aspectul reglementării legale incidente modalității de valorificare a titlului de despăgubire. Or, din acest punct de vedere, este firesc ca, în temeiul principiului de drept *tempus regit actum*, modalitatea de acordare a despăgubirilor să se supună regulilor în vigoare la data emiterii deciziei administrative, în speță titlul de plată, care, potrivit noii legi, este emis de Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților în temeiul art. 41 alin. (4) din Legea nr. 165/2013”. (În același sens, Decizia nr. 1 din 14 ianuarie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 171 din 7 martie 2016).

60. Prin urmare, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept constată că, deși în norma tranzitorie cuprinsă în capitolul VI din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, legiuitorul folosește o terminologie improprie Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, la care se referă, dată fiind natura juridică a termenului de 3 ani reglementat de art. 18<sup>1</sup> din titlul VII al Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, și principiul de drept menționat, vizând aplicarea legii în timp, dispozițiile art. 41 alin. (1)-(4) din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, nu sunt aplicabile titlurilor de despăgubire emise anterior intrării în vigoare a acestei legi, în legătură cu care titularii nu și-au exprimat dreptul de opțiune în termenul prevăzut de art. 18<sup>1</sup> din titlul VII al Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare.

#### **Decizia ÎCCJ (Complet DCD/C) nr. 31/2016**

Prin Decizia nr. 40/2016, ÎCCJ (Complet DCD/C) a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel Constanța – Secția I civilă, în Dosarul nr. 898/118/2015 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile și, în consecință, a stabilit că:

**Dispozițiile art. 41 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare, nu sunt aplicabile persoanelor îndreptățite sau autorilor acestora care au obținut titluri de despăgubire emise de Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 și nu au urmat procedura administrativă prevăzută în capitolul V<sup>1</sup> secțiunea 1 din titlul VII al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, cu modificările și completările ulterioare, nerespectând termenele privind valorificarea acestor titluri.**