



MONITORUL OFICIAL

AL

ROMÂNIEI

Anul 188 (XXXII) — Nr. 64

PARTEA I
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Joi, 30 ianuarie 2020

SUMAR

Pagina

ACTE ALE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE
ȘI JUSTIȚIE

Decizia nr. 51 din 11 noiembrie 2019 (Completul pentru
dezlegarea unor chestiuni de drept) 2-16

ACTE ALE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT

DECIZIA Nr. 51

din 11 noiembrie 2019

Dosar nr. 1.787/1/2019

Gabriela Elena Bogasiu	— vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție — președintele completului
Laura-Mihaela Ivanovici Eugenia Voicheci	— președintele Secției I civile — președintele Secției a II-a civile
Ionel Barbă	— președintele delegat al Secției de contencios administrativ și fiscal
Georgeta Stegaru Cristina Trușescu Aurelia Rusu Mihaela Tăbărcă Mari Ilie Ianina Blandiana Grădinaru	— judecător la Secția I civilă — judecător la Secția I civilă — judecător la Secția I civilă — judecător la Secția I civilă — judecător la Secția I civilă — judecător la Secția a II-a civilă
Diana Manole	— judecător la Secția a II-a civilă
Carmen Trănica Teau	— judecător la Secția a II-a civilă
Maria Speranța Cornea	— judecător la Secția a II-a civilă
Virginia Florentina Duminecă	— judecător la Secția a II-a civilă
Gabriel Viziru	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Decebal Constantin Vlad	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Maria Hrudei	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Nicolae Gabriel Ionaș	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Carmen Maria Ilie	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, învestit cu soluționarea Dosarului nr. 1.787/1/2019, a fost constituit conform dispozițiilor art. 520 alin. (8) din Codul de procedură civilă și ale art. 27⁵ alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare (*Regulamentul*).

Ședința este prezidată de doamna judecător Gabriela Elena Bogasiu, vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

La ședința de judecată participă doamna Elena Adriana Stamatescu, magistrat-asistent, desemnată în conformitate cu dispozițiile art. 27⁶ din Regulament.

Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a luat în examinare sesizarea formulată de Curtea de Apel Bacău — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, în Dosarul

nr. 947/110/2018, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarelor chestiuni de drept: 1. identificarea categoriilor de personal plătit din fonduri publice cărora le este aplicabil nivelul maxim de salarizare prevăzut de art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2015, cu modificările și completările ulterioare (*Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014*), astfel cum a fost interpretat de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept prin Decizia nr. 23 din 26 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 899 din 9 noiembrie 2016 (*Decizia nr. 23/2016*), precum și de art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, cu modificările și completările ulterioare (*Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015*), introdus prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 250/2016, cu modificările ulterioare (*Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016*), în raport cu termenii specifici folosiți de legiuitor pentru definirea drepturilor salariale cuvenite fiecăreia dintre aceste categorii, respectiv dacă aceste dispoziții se aplică și personalului militar, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special, în condițiile în care aceste categorii profesionale, potrivit legislației privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, în vigoare începând cu data de 1 ianuarie 2010, nu beneficiază de un salariu de bază; 2. dacă noțiunea de „salariu de bază”, atunci când este utilizată ca atare în actele normative privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, trebuie interpretată extensiv, în sensul că se referă la toate categoriile de drepturi salariale, respectiv salariul de bază, solda funcției de bază, salariul funcției de bază și indemnizația de încadrare.

Magistratul-asistent prezintă referatul cauzei, arătând că la dosar a fost depus raportul întocmit de judecătorii-raportori, ce a fost comunicat părților, conform dispozițiilor art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă; pârâta Direcția Generală de Protecție Internă a depus, în termen legal, un punct de vedere asupra chestiunii de drept; la dosar a fost depus un punct de vedere de către Sindicatul Național al Polițiștilor și Personalului Contractual din Ministerul Afacerilor Interne, care nu este parte în dosarul în care s-a formulat sesizarea. De asemenea, referă asupra faptului că au fost transmise de către instanțele naționale hotărârile judecătorești relevante ce au fost identificate, precum și opiniile teoretice exprimate de judecători, iar Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a comunicat că nu se verifică, în prezent, practica judiciară în vederea promovării unui recurs în interesul legii în problema de drept ce formează obiectul sesizării.

În urma deliberărilor, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept rămâne în pronunțare asupra sesizării privind pronunțarea unei hotărâri prealabile.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra chestiunii de drept cu care a fost sesizată, constată următoarele:

I. Titularul și obiectul sesizării

1. Curtea de Apel Bacău – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a dispus, prin Încheierea din 23 mai 2019, în Dosarul nr. 947/110/2018, 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 chestiunea de drept anterior menționată.

2. Sesizarea a fost înregistrată pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție la data de 27 iunie 2019 cu nr. 1.787/1/2019, termenul de judecată fiind stabilit la data de 11 noiembrie 2019.

II. Norma de drept intern ce formează obiectul sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la pronunțarea unei hotărâri prealabile

3. *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2015, cu modificările și completările ulterioare*

Art. 1. — „(...) (5) 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. (...)”¹

4. *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, cu modificările și completările ulterioare*

Art. 3¹. — „(1) Prin excepție de la prevederile art. 1 alin. (1), începând cu luna august 2016, personalul plătit din fonduri publice care beneficiază de un quantum al salariilor de bază/indemnizațiilor de încadrare, aferent unui program normal al timpului de muncă, mai mic decât cel stabilit în plată la nivel maxim pentru fiecare funcție, grad/treaptă, gradație, vechime în funcție sau în specialitate, după caz, va fi salarizat la nivelul maxim al salariului de bază/indemnizației de încadrare din cadrul instituției sau autorității publice respective, dacă își desfășoară activitatea în aceleași condiții. (...)”²

III. Expunerea succintă a procesului

5. Prin cererea de chemare în judecată, înregistrată la Tribunalul Bacău — Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal cu nr. 947/110/2018 din 10 aprilie 2018, reclamantii A, B, C și D au solicitat, în contradictoriu cu pârâta Direcția Generală de Protecție Internă, următoarele:

— stabilirea quantumului salariului funcției de bază și al sporurilor, în perioada 9 aprilie 2015 și până la pensionare, la

nivelul maxim existent în cadrul instituției pentru salariații care au avut aceeași/același funcție/grad/treaptă și gradație și care și-au desfășurat activitatea în aceleași condiții;

— obligarea pârâtei la plata actualizată a drepturilor salariale restante reprezentând diferența dintre quantumul salariului funcției de bază existent și quantumul funcției de bază stabilit la nivel maxim, conform primului petit, aplicat începând cu data de 9 aprilie 2015 (data intrării în vigoare a Legii nr. 71/2015);

— obligarea pârâtei la plata diferenței dintre quantumul sporurilor primite și quantumul sporurilor care ar fi trebuit să fie acordate, raportat la valoarea salariului funcției de bază stabilit conform primului petit, aplicat începând cu data de 9 aprilie 2015;

— actualizarea sumelor stabilite conform primelor două capete de cerere cu indicele de inflație de la data plății efective;

— cheltuieli de judecată.

6. Prin Sentința civilă nr. 956 din 22 noiembrie 2018, Tribunalul Bacău — Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal a admis în parte acțiunea, în sensul că a obligat pârâta la includerea în salariul funcției de bază al reclamanților a sumei compensatorii aferente sporului de merit începând cu data de 9 aprilie 2015 și până la data de 31 martie 2016, în ceea ce o privește pe reclamanta C, începând cu data de 9 aprilie 2015 și până la data de 31 mai 2016, în ceea ce îl privește pe reclamantul D, începând cu data de 9 aprilie 2015 și până la 16 decembrie 2016, în ceea ce îl privește pe reclamantul A, începând cu data de 9 aprilie 2015 și până la data de 20 decembrie 2016, în ceea ce îl privește pe reclamantul B, și la plata diferențelor salariale rezultate, actualizate cu rata inflației, și a dobânzii legale aferente și a respins cererea de acordare a cheltuielilor de judecată.

7. Împotriva acestei sentințe pârâta a declarat recurs principal, iar reclamantii recurs incident.

În recursul principal s-a susținut, în esență, inaplicabilitatea în cazul polițiștilor a dispozițiilor art. 1 alin. (5)¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și ale art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, argumentația fundamentându-se pe diferențele terminologice dintre noțiunile folosite de legiuitor pentru definirea drepturilor salariale de bază, precum și pe intervenția legiuitorului constând în introducerea, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016, a art. 3¹ alin. (5), dispoziții în baza cărora dreptul pretins de reclamantii a fost recunoscut prin lege (iar apoi, administrativ) începând cu luna august 2016.

În recursul incident s-a susținut că instanța de fond a omis să se pronunțe asupra caracterului maximal al sumelor care urmează să fie incluse în salariul de funcție și că a respins greșit cererea de acordare a cheltuielilor de judecată.

8. Prin Decizia civilă nr. 320 din 18 aprilie 2019, Curtea de Apel Bacău — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a admis ambele recursuri, a casat hotărârea recurată și a reținut cauza spre rejudecare.

În considerentele deciziei instanței de recurs s-a reținut motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 5 din Codul de procedură civilă, argumentându-se că prima instanță — admitând acțiunea și instituind obligația pârâtei de plată a diferențelor salariale rezultate din includerea în salariul funcției de bază a sumelor compensatorii aferente sporului de merit, iar nu a diferențelor salariale rezultate ca urmare a recunoașterii

¹ Art. 1 alin. (5)¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 a fost abrogat prin art. 44 alin. (1) pct. 11 din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, începând cu data de 1 iulie 2017.

² Art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 a fost abrogat prin art. 44 alin. (1) pct. 20 din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, începând cu data de 1 iulie 2017.

dreptului reclamanților de a fi salariați la nivelul maxim existent în cadrul Direcției Generale de Protecție Internă — a soluționat cauza cu încălcarea dispozițiilor art. 9 alin. (2) coroborat cu art. 22 alin. (6) din Codul de procedură civilă, aducând părților, potrivit art. 175 din Codul de procedură civilă, o vătămare care nu poate fi înlăturată decât prin desființarea hotărârii recurate.

În continuare, instanța de recurs a argumentat că este esențial a se stabili dacă pretențiile salariale ale reclamanților pot fi recunoscute în forma în care au fost solicitate prin cererea de chemare în judecată, cu lămurirea sferei destinatarilor prevederilor de excepție ale art. 1 alin. (5¹) coroborat cu art. 5 alin. (11) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, introdus prin Legea nr. 71/2015 pentru aprobarea Ordonanței 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 (*Legea nr. 71/2015*). S-a avut în vedere și împrejurarea că o parte dintre apărările și criticile pârâtei formulate prin cererea de recurs se fundamentează pe limitarea categoriilor de personal care pot beneficia de nivelul maxim al drepturilor salariale de bază, cu excluderea categoriei funcționarilor publici cu statut special, polițiștilor și cadrelor militare. Diferențierea susținută de recurenta-pârâtă este fundamentată pe noțiunile diferite folosite de legiuitor pentru definirea drepturilor salariale de bază ale diferitelor categorii de personal bugetar, precum și pe dispoziții intrate în vigoare ulterior, care reglementează înseși sumele compensatorii corespunzătoare soldei de merit/salariului de merit pentru personalul militar, polițiștii și funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare.

Reținându-se că recursul incident este admisibil numai în limita criticilor din recursul principal, instanța de recurs a apreciat că, drept urmare a casării hotărârii atacate, examinarea criticilor de fond formulate de recurenta-pârâtă se impune a fi făcută cu prilejul rejudecării cauzei, în limitele stabilite de reclamanți prin cererea de chemare în judecată.

9. La termenul de judecată din 16 mai 2019, Curtea de Apel Bacău — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a pus în discuție, din oficiu, sesizarea instanței supreme cu pronunțarea unei hotărâri prin care să dea o rezolvare de principiu chestiunii de drept enunțate.

10. Prin Încheierea din 23 mai 2019 s-a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în procedura reglementată de art. 519 și următoarele din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la chestiunea de drept anterior menționată și, în temeiul dispozițiilor art. 520 alin. (2) din Codul de procedură civilă, s-a dispus suspendarea judecării.

IV. Motivele de admisibilitate reținute de titularul sesizării

11. Instanța de trimitere a constatat că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate a sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă.

12. În acest sens a arătat că de lămurirea modului de interpretare/aplicare a dispozițiilor art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, astfel cum a fost interpretat de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept prin Decizia nr. 23/2016, precum și ale art. 31 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 depinde soluționarea pe fond a cauzei, întrucât acestea sunt dispozițiile aplicabile în perioada 9 aprilie 2015—20 decembrie 2016, perioadă pentru care reclamanții au solicitat stabilirea salariului funcției de bază și a sporurilor la nivelul maxim existent în cadrul autorității pârâte, precum și plata diferențelor rezultate.

Astfel, în cauză, în opinia reclamanților, dispozițiile menționate privind nivelul maxim de salarizare se aplică, fără distincție, tuturor categoriilor de personal bugetar plătit din fonduri publice, inclusiv polițiștilor. Potrivit abordării pârâtei, aceste dispoziții nu sunt aplicabile polițiștilor, ci doar personalului civil, beneficiar al salariilor de bază, aplicarea soluției legislative din textele în discuție putându-se realiza doar în sfera situațiilor pentru care s-a creat excepția.

Într-o interpretare teleologică a dispozițiilor în discuție, ținând seama de Decizia nr. 23/2016 și de Decizia nr. 21 din 21 noiembrie 2016, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul competent să judece recursul în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1002 din 13 decembrie 2016 (*Decizia nr. 21/2016*), precum și de Decizia Curții Constituționale nr. 794 din 15 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.029 din 21 decembrie 2016 (*Decizia Curții Constituționale nr. 794/2016*), prima instanță — admitând acțiunea, însă referindu-se în dispozitivul sentinței la salariul de merit, motiv care a determinat casarea sentinței cu reținerea cauzei spre rejudecare — a considerat că diferențele terminologice de definire a drepturilor salariale de bază nu constituie un argument pentru neîndeplinirea obligației de uniformizare a salariilor.

Aceste diferențe de interpretare duc la soluții diferite, adoptarea uneia sau alteia dintre interpretări depinzând de dezlegarea ce se cere a fi dată prin intermediul prezentei sesizări.

În funcție de interpretarea acestor dispoziții se poate stabili dacă ele se aplică tuturor funcționarilor plătiți din fonduri publice, indiferent de familia ocupațională căreia îi aparțin și de modalitatea de definire a drepturilor salariale de bază, cu consecința considerării ca fondate a acțiunilor (întemeiate pe dispozițiile supuse analizei) prin care polițiștii, militarii și funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare solicită recunoașterea nivelului maxim de salarizare, indiferent de cauza care a determinat crearea diferențelor de salarizare.

Dacă însă aceste dispoziții vor fi interpretate în sensul că doar o parte din funcționarii plătiți din fonduri publice — respectiv personalul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare (*Legea-cadru nr. 284/2010*), așa cum s-a stabilit prin Decizia nr. 23/2016, și personalul din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea-cadru nr. 284/2010, așa cum s-a stabilit prin Decizia nr. 54 din 3 iulie 2017, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 747 din 18 septembrie 2017 (*Decizia nr. 54/2017*) — ar beneficia de dispozițiile legale din cele două acte normative privind salarizarea pe anii 2015 și 2016, atunci acțiunile polițiștilor, personalului militar și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare ar urma să fie considerate nefondate.

13. Curtea de apel a apreciat că problema de drept enunțată este nouă, deoarece s-a constatat că asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat printr-o altă hotărâre, astfel cum rezultă din deciziile consultate pe site-ul instanței supreme.

14. Cu privire la sfera destinatarilor dispozițiilor de excepție ale art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat cu privire la:

— aplicabilitatea acestor dispoziții personalului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea-cadru nr. 284/2010; astfel, prin Decizia nr. 23/2016 s-a statuat că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, sintagma „salarizat la același nivel” are în vedere personalul din cadrul aparatului de lucru al Parlamentului, personalul din cadrul Consiliului Concurenței, al Curții de Conturi, precum și din cadrul celorlalte autorități și instituții publice enumerate la art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea-cadru nr. 284/2010;

— aplicabilitatea acestor dispoziții personalului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea-cadru nr. 284/2010; astfel, prin Decizia nr. 54/2017 s-a statuat că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, sintagma „salarizat la același nivel” are în vedere și personalul din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea-cadru nr. 284/2010.

15. Soluția egalizării indemnizațiilor la nivel maxim a fost analizată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept prin Decizia nr. 36 din 4 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 606 din 16 iulie 2018 (*Decizia nr. 36/2018*), decizie prin care s-a statuat că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, soluția egalizării indemnizațiilor la nivel maxim are în vedere și majorările, și indexările recunoscute prin hotărâri judecătorești unor magistrați sau membri ai personalului auxiliar, indiferent dacă ordonatorul de credite a emis sau nu ordine de salarizare corespunzătoare.

16. În privința Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015, Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat, punctual, cu privire la chestiuni conexe celor care interesează în prezenta cauză.

Astfel, cu privire la această ordonanță de urgență, în forma modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, pentru modificarea și completarea unor acte normative și pentru aplicarea unitară a dispozițiilor legale, cu modificările ulterioare (*Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2016*), Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept s-a pronunțat prin Decizia nr. 49 din 18 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 838 din 2 octombrie 2018, stabilindu-se că, în interpretarea dispozițiilor art. 3¹ alin. (1), raportat la art. 3¹ alin. (1³) din acest act normativ, stabilirea nivelului maxim al salariului de bază/indemnizației de încadrare pentru personalul încadrat în direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului se raportează la nivelul aceluiași ordonator de credite căruia îi sunt subordonate financiar, și nu la nivel național.

Totodată, prin Decizia nr. 41 din 4 iunie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din 25 septembrie 2018, s-a stabilit că, în interpretarea și aplicarea prevederilor art. 3³ și art. 3⁴ alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 și

ale art. 1 alin. (1), (2) și (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 99/2016 privind unele măsuri pentru salarizarea personalului plătit din fonduri publice, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, aprobată prin Legea nr. 152/2017, începând cu 1 ianuarie 2017, cuantumului sporurilor și indemnizațiilor prevăzute pentru personalul din învățământ se determină prin raportare la salariul de bază acordat în luna decembrie 2016, fără a include majorarea prevăzută de art. 3⁴ alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015.

Prin primele două decizii menționate, nr. 23/2016 și nr. 54/2017, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a interpretat art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, în limitele investiției, prin raportare la art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea-cadru nr. 284/2010, respectiv art. 2 alin. (1) lit. b) din aceeași lege.

17. În cauză, reclamanții nu se încadrează în niciuna dintre categoriile de personal enumerate la art. 2 alin. (1) lit. a) și b) din Legea-cadru nr. 284/2010, întrucât au avut, până la încetarea raporturilor de serviciu, calitatea de polițiști, funcționari publici cu statut special ai Departamentului de Informații și Protecție Internă, care a funcționat în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, conform art. 22 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2013, cu modificările și completările ulterioare (*Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 96/2012*), dobândind personalitate juridică și aflându-se tot în subordinea Ministerului Afacerilor Interne [art. 22 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 96/2012 a fost abrogat prin art. 28 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 76/2016 privind înființarea, organizarea și funcționarea Direcției Generale de Protecție Internă a Ministerului Afacerilor Interne, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 194/2017 (*Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 76/2016*)].

18. Astfel, art. 2 alin. (1) din Legea-cadru nr. 284/2010 enumeră, la lit. a)—d), categoriile de personal cărora li se aplică dispozițiile acestei legi, iar alin. (3) prevede că: „Intră în categoria personalului din sectorul bugetar personalul încadrat pe baza contractului individual de muncă, personalul care ocupă funcții de demnitate publică și personalul care ocupă funcții asimilate funcțiilor de demnitate publică, precum și personalul care beneficiază de statute speciale, inclusiv funcționarii publici și funcționarii publici cu statut special.”

19. Având în vedere calitatea reclamanților de polițiști — funcționari publici cu statut special —, ale căror funcții sunt asimilate din punct de vedere al salarizării, potrivit art. 22 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 96/2012, cu funcțiile polițiștilor din unitățile aparatului central al Ministerului Afacerilor Interne, instanța de trimitere a apreciat că aceștia se înscriu în ipoteza reglementată de art. 2 alin. (3) teza finală din Legea-cadru nr. 284/2010, dispoziții în legătură cu care Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat prin deciziile nr. 23/2016 și nr. 54/2017.

20. Totodată, instanța de trimitere a apreciat că, deși la o analiză sumară a tezei afirmate de părată, s-ar putea considera că problema de drept a fost implicit rezolvată prin cele două decizii, nr. 23/2016 și nr. 54/2017, totuși se impun anumite clarificări, având în vedere contextul legislativ modificat prin intrarea în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015, de natură să impună reevaluarea dispozițiilor analizate.

21. Astfel, pe de o parte, cele două acte normative ale căror dispoziții se solicită a fi interpretate au efecte limitate în timp, obiectul lor de reglementare fiind reprezentat de salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, respectiv în anul 2016. În acest sens s-a pronunțat Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 23/2016, în care a reținut că: „Având în vedere că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 a fost adoptată pentru reglementarea salarizării personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, rezultă că, din punct de vedere temporal, acest act normativ are o activitate limitată în timp — 1 ianuarie 2015 — 31 decembrie 2015, astfel că momentul inițial al aplicării acesteia a fost 1 ianuarie 2015.”

22. Pe de altă parte, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, astfel cum a fost modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016 (într-un mod apropiat de felul în care Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 a fost modificată și completată prin Legea nr. 71/2015), distincția pe care legiuitorul a făcut-o, prin utilizarea unor termeni diferiți, pentru definirea drepturilor salariale de bază ale diferitelor categorii de personal este clar vizibilă, ca și efectele acestei distincții în cazul particular al salariului de merit, spor în considerarea căruia reclamanții au solicitat stabilirea nivelului maxim de salarizare.

Astfel, prin art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, introdus prin Legea nr. 71/2015, legiuitorul folosește noțiunea de „salariu de bază”. Prin art. 3 alin. (11) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, introdus prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016, legiuitorul reglementează o primă excepție de la alin. (1) al art. 1, referindu-se la „salariul de bază/indemnizația de încadrare”; aceiași termeni sunt folosiți și în alin. (2)—(4) ale art. 31, pentru ca în alin. (5) al art. 31 legiuitorul să reglementeze, pentru personalul militar, polițiștii și funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, o altă excepție de la art. 1 alin. (1), care are ca obiect solda/salariul de merit, de această dată fiind utilizați termenii „soldele de funcție/salariile de funcție”.

Important de constatat este că, pe de o parte, termenul de „salariu de funcție” este specific polițiștilor, așa cum se prevede în art. 4 alin. (2) din anexa nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010, iar, pe de altă parte, potrivit art. 31 alin. (9) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, drepturile prevăzute la alin. (5) nu se iau în calcul la actualizarea pensiilor militare (spre deosebire de recunoașterea, prin hotărâre judecătorească, a nivelului maxim, în considerarea salariului de merit).

23. Problema de drept nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, conform evidențelor Înaltei Curți de Casație și Justiție, astfel cum rezultă din verificarea site-ului www-scj.ro.

V. Punctele de vedere ale părților cu privire la dezlegarea chestiunii de drept

24. Reclamanții au depus note scrise prin care au apreciat că nu se impune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la terminologia folosită de legiuitor în cazul lor, având în vedere faptul că au avut exclusiv calitatea de funcționari publici cu statut special, iar conform „fluturașului de salariu” depus rezultă că acesta era intitulat chiar de antecesoarea părâtei „salariul funcției de bază”. De asemenea, reclamanții au invocat Decizia nr. 23/2016, în ceea ce privește interpretarea sintagmei „salarizat la același nivel”.

25. Pârâta a apreciat ca fiind oportun și lămuritor demersul de a sesiza Înalta Curte de Casație și Justiție, în temeiul dispozițiilor art. 519 din Codul de procedură civilă, având în

vedere modalitatea de reglementare, prin prisma normelor de tehnică legislativă, precum și interpretarea diferită la nivelul instanțelor de judecată, în raport cu terminologia specifică din sistemul bugetar.

În continuare, pârâta a precizat că își menține punctul de vedere cu privire la neaplicarea dispozițiilor legale în discuție pentru polițiști, militari și funcționarii publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, reiterând susținerile formulate la judecata în primă instanță și în cererea de recurs.

26. După comunicarea raportului, pârâta Direcția Generală de Protecție Internă a depus, în termen legal, un punct de vedere asupra chestiunii de drept, prin care a susținut, în esență, că, potrivit prevederilor legale în vigoare, atât până la data de 31 decembrie 2009, cât și începând cu 1 ianuarie 2010, salarizarea personalului militar și a polițiștilor a fost realizată întotdeauna la nivelul maxim de salarizare pentru aceeași funcție, același grad, aceeași gradație, vechime în funcție sau în specialitate, dacă activitatea s-a desfășurat în aceleași condiții. O eventuală soluție de egalizare a valorii salariului de funcție/soldei de funcție și a sporurilor aferente reclamanților de la nivelul unităților subordonate cu salariul de funcție/solda de funcție la „cuantumul maxim din cadrul familiei ocupaționale”, deci la cel mai ridicat eșalon ierarhic, respectiv la ordonatorul principal de credite, indiferent de condițiile de muncă specifice, de specialitatea avută, de atribuțiile diferite, de solicitările de efort etc., ar încălca sistemul de salarizare reglementat de lege pentru familia ocupațională „Apărare, ordine publică și securitate națională”.

VI. Punctul de vedere al completului de judecată care a formulat sesizarea cu privire la dezlegarea chestiunii de drept

27. Instanța de sesizare a arătat că dispozițiile art. 9 alin. (2) din Legea-cadru nr. 284/2010 prevăd elementele sistemului de salarizare, fiind enumerate următoarele: salariile de bază, soldele/salariile de funcție și indemnizațiile lunare de încadrare, sporurile, premiile, stimulentele și alte drepturi în bani și în natură; în partea finală a textului se menționează „corespunzătoare fiecărei categorii de personal din sectorul bugetar”. Alin. (3) prevede stabilirea în cadrul legilor speciale de salarizare anuale a majorărilor salariilor de bază, soldelor/salariilor de funcție și indemnizațiilor lunare de încadrare.

28. În continuare, Legea-cadru nr. 284/2010 se referă la toate aceste elemente ale sistemului de salarizare ori de câte ori legiuitorul a înțeles să aibă în vedere toate categoriile de personal, iar nu la o anumită categorie; este vorba despre art. 10 alin. (1), art. 11 alin. (1), art. 13 alin. (1). Aceeași modalitate de concepere a textelor este preluată și în anexele la Legea-cadru nr. 284/2010. Astfel, în privința funcționarilor publici, a căror salarizare este reglementată în anexa nr. I — Familia ocupațională de funcții bugetare „Administrație”, este utilizat termenul de „salariu de bază” — la cap. I lit. A — Salarizarea funcționarilor publici, d) — Funcții publice specifice de execuție, în notele 2 și 3, precum și în majoritatea reglementărilor de la cap. I lit. B — Reglementări specifice funcționarilor publici, în care sporurile se calculează în procente la salariul de bază, în anexa nr. VII — Familia ocupațională de funcții bugetare „Apărare, ordine publică și siguranță națională”, cap. II — Reglementări specifice personalului din instituțiile publice de apărare, ordine publică și siguranță națională, secțiunea 1 — Soldele personalului militar și salariile polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, legiuitorul folosește termenul de „salariu lunar”, salariu care se compune din „salariul funcției de bază”, indemnizații,

compensații, sporuri, prime, premii și din alte drepturi salariale; potrivit art. 4 alin. (3), salariul funcției de bază este compus din salariul de funcție, salariul gradului profesional deținut, gradații și, după caz, salariul de comandă.

29. Legiuitorul din 2010 a utilizat termeni diferiți pentru a defini salariul lunar pentru diferitele categorii de personal bugetar, în cazul polițiștilor, ca funcționari publici cu statut special salarizați potrivit anexei nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010, termenul consacrat fiind acela de „salariul funcției de bază”, termen care are drept corespondent „salariul de bază” folosit în cazul funcționarilor publici salarizați potrivit anexei nr. I. Termenul de „salariul funcției de bază” este menționat și în înscrisurile invocate de reclamant în notele scrise depuse la termenul din 23 mai 2019 (înscrisuri denumite „fluturași de salariu”), iar nu termenul de „salariu de bază”.

30. O astfel de modalitate de reglementare este în acord cu dispozițiile art. 36 alin. (3) și art. 37 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare. În cele două acte normative privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anii 2015 și 2016, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, regula menținerii la același nivel cu cel din luna decembrie a anului precedent, consacrată prin art. 1 alin. (1) al fiecăruia dintre aceste acte normative, este edictată în aceeași manieră, legiuitorul referindu-se la cuantumul „saliarilor de bază/soldelor funcției de bază/saliarilor funcției de bază/indemnizațiilor de încadrare de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice”, iar nu doar la salariul de bază.

31. Însă, atunci când, prin Legea nr. 71/2015 și, respectiv, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016, legiuitorul a instituit excepții de la regula menținerii la același nivel cu cel din anul precedent, adoptând soluția legislativă a egalizării la nivel maxim, nu a mai folosit toți termenii menționați la art. 1 alin. (1), în sensul că:

— la art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, introdus prin Legea nr. 71/2015, s-a referit doar la cuantumul „saliarilor de bază și al sporurilor”;

— la art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, introdus prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016, s-a referit la cuantumul „saliarilor de bază/indemnizațiilor de încadrare”.

32. În plus, atunci când a reglementat alte două excepții de la menținerea aceluiasi nivel de salarizare, legiuitorul a folosit termenii specifici categoriei de personal la care se referă excepțiile, după cum urmează:

— la art. 3¹ alin. (5)—(6) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, aplicabile exclusiv personalului militar, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, referindu-se la sumele compensatorii corespunzătoare soldei de merit/saliarului de merit care nu au fost cuprinse în „soldele de funcție/saliarile de funcție”, legiuitorul a folosit termenii specifici acestor categorii de personal, respectiv „soldele de funcție/saliarile de funcție”; mai mult, efectele acordării prin lege a drepturilor prevăzute la alin. (5), (6) și (8) nu constituie, potrivit alin. (9) al art. 3¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, majorări ale „soldelor de funcție/saliarilor de funcție”, în sensul prevederilor art. 60 alin. (1) din Legea nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat, cu modificările și completările ulterioare, pe perioada aplicării prevederilor acestei ordonanțe de urgență, adică nu sunt luate în considerare la actualizarea pensiilor;

— la art. 3¹ alin. (8) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, aplicabil oricăreia dintre categoriile de personal bugetar, dat fiind că se referă la titlul științific de doctor, legiuitorul utilizează termenii de „salariul de bază, solda/saliarului de funcție, indemnizația lunară de încadrare”.

33. În context, este de reținut că, astfel cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 794/2016 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 3¹ alin. (11)—(14) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 (paragrafele 31—34), exigența salarizării la nivel maxim operează la nivelul aceleiași categorii profesionale, respectiv familii ocupaționale prevăzute în Legea-cadru nr. 284/2010.

34. Concluzionând, instanța de trimitere a constatat că legiuitorul a asigurat unitatea terminologică a legilor anuale de salarizare în acord cu termenii folosiți în Legea-cadru nr. 284/2010, utilizând aceiași termeni pentru a exprima aceeași noțiune, și anume drepturile salariale de bază specifice fiecărei categorii profesionale, respectiv familii ocupaționale prevăzute în Legea-cadru nr. 284/2010. O astfel de constatare este de natură a sprijini apărările pârâtului privind inaplicabilitatea dispozițiilor art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și ale art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 categoriei profesionale a polițiștilor, ca funcționari publici cu statut special.

VII. Jurisprudența instanțelor naționale în materie

35. Din relațiile comunicate de instanțele naționale, la solicitarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, a rezultat existența unei practici judiciare unitare la nivelul instanțelor de recurs, concretizată într-un număr semnificativ de hotărâri judecătorești definitive, prin care s-a apreciat că personalului militar, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special le este aplicabil nivelul maxim de salarizare prevăzut de art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și de art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015.

În susținerea acestui punct de vedere s-a făcut trimitere la argumentele evocate în considerentele Deciziei nr. 23/2016 și ale Deciziei Curții Constituționale nr. 794/2016. În esență, s-a arătat că personalul militar, polițiștii și funcționarii publici cu statut special fac parte din categoria personalului din autorități și instituții publice enumerate de art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea-cadru nr. 284/2010, motiv pentru care aceștia sunt vizați în mod direct de dispozițiile art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014.

Astfel, voința legiuitorului de a elimina inechitățile ori diferențele salariale în cadrul aceleiași categorii de personal și, în consecință, de a evita discriminarea salarială existentă a fost clară, iar o interpretare contrară ar goli de conținut scopul și substanța normei.

36. A fost exprimată și o opinie teoretică în sens contrar de către Curtea de Apel Craiova și au fost comunicate hotărâri judecătorești de către tribunalele București, Sălaj, Galați și Bacău, în sensul inaplicabilității dispozițiilor art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și ale art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 categoriei profesionale a polițiștilor, ca funcționari publici cu statut special, sau a personalului militar.

37. Cât privește cea de-a doua întrebare a instanței de trimitere, majoritar, s-au exprimat opinii teoretice în sensul interpretării extensive a noțiunii de „salariu de bază”, însă nu au fost comunicate decât două hotărâri judecătorești definitive, pronunțate de Curtea de Apel Brașov — Secția contencios administrativ și fiscal și Curtea de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal.

38. Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a comunicat că la nivelul Secției judiciare — Serviciul judiciar civil nu se verifică, în prezent, practica judiciară în vederea promovării unui eventual recurs în interesul legii în problema de drept ce formează obiectul sesizării.

VIII. Jurisprudența Curții Constituționale, a Înaltei Curți de Casație și Justiție și a Curții Europene a Drepturilor Omului

39. Jurisprudența constituțională în materie de egalizare salarială la nivel maxim este ilustrată de Decizia nr. 794 din 15 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1029 din 21 decembrie 2016, prin care s-a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 3¹ alin. (12) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015.

Instanța de contencios constituțional a reținut că: „18. Ținând cont de toate inechitățile constatate în sistemul de salarizare a personalului bugetar, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016 (...), care modifică și completează Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, ce stabilește salarizarea în anul 2016 a personalului plătit din fonduri publice, legiuitorul a dorit înlăturarea inechităților din sistemul de salarizare al personalului bugetar. Așa cum rezultă din nota de fundamentare și din preambulul acestui act normativ, rațiunea principală a adoptării sale a fost eliminarea «inechităților în materie de salarizare în raport cu nivelul studiilor și al activității profesionale prestate» și a «discrepanțelor rezultate din neaplicarea în integralitate a prevederilor Legii-cadru nr. 284/2010»”.

În cuprinsul paragrafului 34, Curtea Constituțională a constatat că, în vederea egalizării prevăzute de art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, „nivelul maxim al salariului de bază/indemnizației de încadrare” urmează să se stabilească prin raportare la aceeași funcție, același grad, aceeași gradată, vechime în muncă și în specialitate, aceleași condiții de studii, din cadrul întregii categorii profesionale, respectiv familii ocupaționale, indiferent de instituția sau autoritatea publică.

40. Jurisprudența relevantă a instanței supreme în mecanismele procedurale de unificare a jurisprudenței este reflectată în următoarele decizii prin care s-au dat dezlegări de principiu unor probleme de drept referitoare la soluția legislativă a egalizării salarizării la nivel maxim și la destinatarii respectivelor norme juridice:

— Decizia nr. 23 din 26 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 899 din 9 noiembrie 2016, prin care s-a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 28.884/3/2015, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile și, în consecință, s-a stabilit că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, sintagma „salarizat la același nivel” are în vedere personalul din cadrul aparatului de lucru al Parlamentului, personalul din cadrul Consiliului Concurenței, al Curții de Conturi, precum și din cadrul celorlalte autorități și instituții publice enumerate de art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea-cadru nr. 284/2010; nivelul de salarizare ce va fi avut în vedere în interpretarea și aplicarea aceleiași norme este cel determinat prin aplicarea prevederilor art. 1 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, în cadrul aceleiași autorități sau instituții publice;

— Decizia nr. 54 din 3 iulie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 747 din 18 septembrie 2017, prin care s-a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel

Timișoara — Secția contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 8.944/30/2015, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile și, în consecință, s-a stabilit că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, sintagma „salarizat la același nivel” are în vedere și personalul din cadrul autorităților și instituțiilor publice prevăzute la art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea-cadru nr. 284/2010;

— Decizia nr. 36 din 4 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 606 din 16 iulie 2018, prin care s-a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel București — Secția a VII-a pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale, în Dosarul nr. 5.630/3/2017, pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile și, în consecință, s-a stabilit că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, soluția egalizării indemnizațiilor la nivel maxim are în vedere și majorările și indexările recunoscute prin hotărâri judecătorești unor magistrați sau membri ai personalului auxiliar, indiferent dacă ordonatorul de credite a emis sau nu ordine de salarizare corespunzătoare;

— Decizia nr. 49 din 18 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 838 din 2 octombrie 2018, prin care s-a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel Craiova — Secția contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 2.034/63/2017, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile și, în consecință, s-a stabilit că, în interpretarea dispozițiilor art. 3¹ alin. (1), raportat la art. 3¹ alin. (13) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, în forma modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2016, stabilirea nivelului maxim al salariului de bază/indemnizației de încadrare pentru personalul încadrat în direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului se raportează la nivelul aceluiași ordonator de credite căruia îi sunt subordonate financiar, și nu la nivel național.

41. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în analiza art. 14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, a apreciat că diferența de tratament devine discriminare atunci când se induc distincții între situații analoage sau comparabile, fără ca acestea să se bazeze pe o justificare rezonabilă și obiectivă (*Cauza Marckx contra Belgiei*, Hotărârea din 13 iunie 1979). Aceeași Curte — în *Cauza Driha contra României*, Hotărârea din 21 februarie 2008 — a constatat existența discriminării între reclamant și alte persoane care aparțineau aceleiași categorii profesionale care se află în situații comparabile, neexistând justificare din partea instituției publice angajatoare să remunereze diferit angajații aflați în situații identice.

IX. Raportul asupra chestiunii de drept

42. Prin raportul întocmit conform art. 520 alin. (8) din Codul de procedură civilă, judecătorii-raportori au constatat că în privința primei întrebări nu sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă, în sensul că sesizarea nu îndeplinește cerința nouității și nici pe aceea a nestatuării de către Înalta Curte de Casație și Justiție, astfel încât au propus respingerea acesteia ca inadmisibilă. În ceea ce privește cea de-a doua întrebare, constatând îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de lege, au apreciat că termenul de „salariu de bază” prevăzut de art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și de art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 se interpretează extensiv, în sensul că se referă și la „salariul funcției de bază” al polițiștilor.

X. Înalta Curte de Casație și Justiție

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

Asupra admisibilității sesizării

44. Prealabil analizării în fond a problemei de drept supuse dezbaterii, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept este ținută să verifice dacă, în raport cu întrebările formulate de titularul sesizării, sunt îndeplinite cumulativ condițiile de admisibilitate pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile în conformitate cu dispozițiile art. 519 din Codul de procedură civilă, potrivit cu care „Dacă, în cursul judecății, un complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, investit 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”.

45. Din cuprinsul prevederilor legale enunțate anterior rezultă că legiuitorul a instituit o serie de condiții de admisibilitate pentru declanșarea procedurii sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile — astfel cum au fost acestea decelate în jurisprudența instanței supreme dezvoltate pe marginea mecanismului procedural în discuție —, condiții care se impun a fi întrunite în mod cumulativ, respectiv:

1. existența unei cauze aflate în curs de judecată, în ultimă instanță;

2. 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;

3. ivirea unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată;

4. chestiunea de drept a cărei lămurire se solicită să prezinte caracter de noutate;

5. chestiunea de drept să nu fi făcut obiectul statuării Înaltei Curți de Casație și Justiție și nici obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

46. Verificând admisibilitatea sesizării, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept constată îndeplinirea numai în parte a condițiilor prevăzute de lege pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile, potrivit argumentelor ce succedă.

47. Astfel, existența primelor două condiții de admisibilitate rezultă în mod clar din chiar încheierea de sesizare, procedura fiind declanșată de un complet de judecată al Curții de Apel Bacău — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, într-o cauză aflată pe rolul instanței de recurs, în rejudecarea litigiului în fond după casarea cu reținere, conform dispozițiilor art. 498 din Codul de procedură civilă și ale art. 20 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare.

48. Cea de-a treia cerință de admisibilitate, referitoare la ivirea unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată, este îndeplinită în prezenta sesizare în limitele și potrivit argumentelor arătate în continuare.

49. Astfel, doctrina și jurisprudența instanței supreme în materia mecanismului cu scop de preîntâmpinare a practicii

neunitare (control *a priori*) au arătat că, în absența definirii în art. 519 din Codul de procedură civilă a noțiunii de „chestiune de drept”, pentru a fi vorba de o problemă de drept reală, trebuie ca norma de drept disputată 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 de a nu mai fi în vigoare.

De asemenea, s-a considerat că întrebarea formulată trebuie să vizeze o chestiune de drept punctuală, astfel încât soluția dată în cadrul procedurii prealabile să aibă în vedere numai chestiunea respectivă, iar nu întreaga problematică a unui text de lege, sub acest aspect existând o deosebire esențială între procedura hotărârii prealabile și recursul în interesul legii, în sensul că în primul caz se rezolvă o chestiune de drept punctuală, de care depinde soluționarea pe fond a cauzei, iar în al doilea caz se rezolvă, de regulă, o problemă de drept generică, de principiu.

Tot astfel, s-a mai statuat că, în înțelesul legii, chestiunea de drept trebuie să fie specifică, urmărind interpretarea punctuală a unui text legal, fără a-i epuiza înțelesurile sau aplicațiile; întrebarea autorului sesizării trebuie să fie una calificată, iar nu generică și pur ipotetică.

Nu în ultimul rând, s-a stabilit că problema de drept trebuie să fie una reală, iar nu aparentă, și să privească interpretarea diferită sau contradictorie a unui text de lege, a unei reguli cutumiare neclare, incomplete sau, după caz, incerte ori incidența unor principii generale ale dreptului, al căror conținut sau a căror sferă de acțiune sunt discutabile.

Sub aspectul raportului de dependență dintre soluționarea pe fond a cauzei și chestiunea de drept ce face obiectul sesizării s-a statuat că admisibilitatea procedurii hotărârii prealabile este condiționată de împrejurarea ca interpretarea pe care o va da instanța supremă să producă consecințe juridice de natură să determine soluționarea pe fond a cauzei, iar chestiunea de drept să conducă la dezlegarea în fond a cauzei, sub aspectul statuării în privința raportului juridic dedus judecății.

50. Revenind la problema de drept supusă dezlegării instanței supreme prin prezenta sesizare, este de observat că aceasta face obiectul a două întrebări adresate de către instanța de trimitere.

51. Prima întrebare vizează, în esență, aplicabilitatea/inaplicabilitatea, în cazul personalului militar, al polițiștilor și al funcționarilor publici cu statut special, a soluției egalizării salarizării la nivel maxim, avută în vedere de art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și ale art. 31 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015.

52. Secunda întrebare vizează interpretarea extensivă a noțiunii de „salariu de bază” „atunci când este utilizată ca atare în actele normative privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice”, în sensul de a stabili dacă se referă la toate categoriile de elemente principale ale sistemului de salarizare, respectiv salariul de bază/solda funcției de bază/salariul funcției de bază/indemnizația de încadrare.

53. Or, raportat la obiectul dedus judecății completului, titular al sesizării, prin capătul de cerere principal (stabilirea, pentru perioada 9 aprilie 2015—20 decembrie 2016, a salariului funcției de bază și a sporurilor reclamanților polițiști ai Direcției Generale de Protecție Internă din cadrul Ministerului Afacerilor Interne la nivelul maxim existent în cadrul instituției pârâte), este evident faptul că întrunește exigențele admisibilității — din perspectiva condiției sus-arătate — numai problematica circumscrisă,

punctual, categoriei polițiștilor și, corelativ, elementului salarial principal — salariul funcției de bază, cuprinsă în cele două norme juridice din legile anuale de salarizare pentru 2015 și 2016, indicate expres în cuprinsul întrebărilor adresate, respectiv art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015.

54. În aceste limite, chestiunea de drept este una veritabilă, întrucât poate genera interpretări contradictorii, în condițiile în care în cele două texte de lege enunțate anterior sunt menționate sintagmele „salariile de bază”, respectiv „salariile de bază/indemnizațiile de încadrare”, în vreme ce elementul salarial echivalent îl constituie, în cazul polițiștilor, „salariul funcției de bază”.

55. În plus, gradul sporit de dificultate, în opinia instanței de trimitere, al problemei de drept care necesită cu pregnanță a fi lămurită este determinat și de circumstanțele factuale concrete ale litigiului, axate pe cazul particular al salariului de merit și pe terminologia diferită utilizată de legiuitor în alin. (5), (6) și (9) ale art. 3¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015.

56. Prin urmare, excedează limitelor chestiunii de drept, care interesează în realitate instanța de trimitere și care face ca soluționarea pe fond a cauzei să se aplece în raport de dependență cu aceasta, toate celelalte aspecte ale problematicii expuse în întrebările adresate, referitoare la alte „categorii de personal plătit din fonduri publice” decât polițiștii, la alte noțiuni echivalente elementului salarial principal decât „salariul funcției de bază” ori la alte „acte normative privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice” decât art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, fiind de subliniat faptul că aceste aspecte fie sunt generice și pur ipotetice, fie sunt străine raportului juridic dedus judecătii în litigiul pendinte.

De asemenea, nu constituie obiect al dezlegării modalitatea de constituire a salariului funcției de bază (elementele componente), ci doar dacă acesta intră în sfera de aplicabilitate a soluției legislative de egalizare la nivel maxim.

57. Ultimele două condiții de admisibilitate, respectiv problema 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, nu sunt îndeplinite în privința primei întrebări, autorul sesizării declanșând un demers inadmisibil din punct de vedere procedural.

58. În schimb, cea de-a doua întrebare întrunește și aceste din urmă cerințe de admisibilitate, urmând, în consecință, a fi examinată în fond chestiunea de drept sesizată.

59. Preliminar însă argumentării concluziilor sus-expuse, se cuvine a prezenta succint contextul legislativ în care au fost adoptate actele normative ale căror dispoziții se solicită a fi interpretate, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2015, cu modificările și completările ulterioare, și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2016.

Este de amintit, în acest sens, că legea în domeniul salarizării unitare a personalului plătit din fonduri publice a fost reprezentată de Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările și completările ulterioare.³

Potrivit art. 7 din Legea-cadru nr. 284/2010, aplicarea legii urma a se realiza etapizat, prin legi speciale anuale de aplicare. Drept urmare, Legea-cadru nr. 284/2010 a fost succedată de legi speciale anuale, între care Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, cea din urmă ordonanță de urgență fiind destinată să succedă temporal celei dintâi și să mențină o parte din politicile bugetare instituite prin aceasta.

În consecință, fiecare dintre cele două acte normative menționate anterior este adoptat în aplicarea dispozițiilor Legii-cadru nr. 284/2010, constatare ce are semnificația că legea-cadru constituie dreptul comun în domeniul său de reglementare, astfel încât regulile sale sunt aplicabile în cazul în care prin legile speciale anuale nu se prevede altfel.

60. Sub un alt aspect este de notat că, deși scopul declarat de legiuitor la instituirea unui sistem unic de salarizare a fost acela de a aduce transparență și previzibilitate în materia salarizării, în realitate, drepturile salariale s-au calculat pornind de la cuantumul stabilit potrivit legislației anterioare, prin fiecare din legile speciale anuale făcându-se trimitere la cuantumul drepturilor salariale din anul precedent.

Așa cum rezultă din nota de fundamentare și din preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 43/2016, de la data intrării în vigoare a Legii-cadru nr. 284/2010 nu au fost aplicate valoarea de referință sectorială și coeficienții de ierarhizare corespunzători claselor de salarizare prevăzuți în anexele la legea-cadru.

61. Mai este de precizat că art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 a fost introdus prin art. I pct. 1 din Legea nr. 71/2015, iar art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 a fost introdus prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016, fiind modificat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2016; scopul declarat al legii — așa cum rezultă din nota de fundamentare și din preambul — a constat în „eliminarea inechităților în materie de salarizare, în raport cu nivelul studiilor și al activității profesionale prestate”, și a „discrepanțelor rezultate din neaplicarea în integralitate a prevederilor Legii-cadru nr. 284/2010”.

62. Reluând analiza condițiilor de admisibilitate, cerința noutății trebuie să se circumscrie scopului instituției hotărârii prealabile, acela de a răspunde necesității preîntâmpinării jurisprudenței neunitare.

În lipsa unei definiții a „noutății” chestiunii de drept și a unor criterii de determinare a acesteia în cuprinsul art. 519 din Codul de procedură civilă, rămâne atributul instanței supreme, sesizată cu pronunțarea unei hotărâri prealabile, să hotărască dacă problema de drept a cărei dezlegare se solicită este nouă, astfel cum s-a statuat constant în jurisprudența anterioară, dezvoltată în materie (în acest sens, Decizia nr. 1 din 17 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 9 aprilie 2014; Decizia nr. 3 din 14 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 437 din 16 iunie 2014; Decizia nr. 4 din 14 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 437 din 16 iunie 2014; Decizia nr. 6 din 23 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 691 din 22 septembrie 2014; Decizia nr. 13 din 8 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 518 din 13 iulie 2015).

Noutatea chestiunii de drept nu este o condiție pur temporală, ci este una de circumstanțiere.

³ Acest act normativ este în prezent abrogat prin Legea-cadru nr. 153/2017 [art. 44 alin. (1) pct. 9 din noua lege, ce a intrat în vigoare la 1 iulie 2017].

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, iar opiniile jurisprudențiale izolate sau cele pur subiective nu pot constitui temei declanșator al mecanismului pronunțării unei hotărâri prealabile.

Tot astfel, noutatea unei chestiuni de drept poate fi generată nu numai de o reglementare nou-intrată în vigoare, ci și de una veche, cu condiția însă ca instanța să fie chemată să se pronunțe asupra respectivei probleme de drept pentru prima dată.

63. Examenul jurisprudențial efectuat în sesizarea de față relevă cristalizarea unei practici judiciare unitare la nivelul instanțelor de recurs, materializată într-un număr semnificativ de hotărâri judecătorești definitive, prin care s-a apreciat că nivelul maxim de salarizare reglementat de cele două norme juridice în discuție se aplică și categoriei de personal a polițiștilor, argumentația instanțelor naționale fundamentându-se, în esență, pe dezlegarea de principiu dată de instanța supremă prin Decizia nr. 23/2016.

64. Opinia teoretică în sens contrar, exprimată la nivelul unei singure curți de apel (Craiova), ca și practica judiciară divergentă identificată la nivelul a patru tribunale (București, Sălaj, Galați și Bacău) — primele trei aflate în circumscripția unor curți de apel la nivelul cărora s-a consolidat o jurisprudență cu tendințe previzibile, iar cel din urmă având particularitatea existenței unei opinii pur izolate, dintr-o hotărâre judecătorească nedefinitivă — nu pot justifica intervenția preventivă a instanței supreme în cadrul acestui mecanism de unificare, câtă vreme chestiunea de drept ce face obiectul primei întrebări și-a clarificat înțelesul în practica judiciară.

65. În schimb, a doua întrebare a instanței de trimitere, referitoare la interpretarea extensivă a noțiunii de „salariu de bază”, întrunește condiția noutății chestiunii de drept.

66. Faptul că cele două norme de drept, art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, nu sunt nici recent adoptate și nici recent intrate în vigoare nu poate conduce, mecanic, la o concluzie distructivă de noutate, în condițiile în care, pe de o parte, din multitudinea de hotărâri judecătorești, definitive sau nedefinitive, transmise de către instanțele naționale, au fost identificate doar două hotărâri care tranșează problema de drept prin raportare punctuală la situația premisă a salariului de merit al polițiștilor (Decizia nr. 101/R din 1 februarie 2019 a Curții de Apel Brașov — Secția contencios administrativ și fiscal și Decizia nr. 54 din 16 ianuarie 2019 a Curții de Apel Cluj — Secția a III-a contencios administrativ și fiscal), iar, pe de altă parte, problematica interpretării extensive a salariului de bază în cazul polițiștilor nu a format obiectul unei dezlegări anterioare în mecanismele de unificare jurisprudențială, după cum se va detalia în continuare, la analiza celei din urmă cerințe de admisibilitate a sesizării.

67. Prin urmare, condiția noutății se verifică numai în privința celei de-a doua întrebări, devenind actuală necesitatea interpretării și aplicării normelor de drept respective.

68. În ceea ce privește cerința ca asupra respectivei chestiuni de drept 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, sunt de reținut următoarele:

69. Obiectul întrebărilor prealabile îl constituie:

— art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul

cheltuielilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2015, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cu care: „*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.*”, precum și

— art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cu care: „*Prin excepție de la prevederile art. 1 alin. (1), începând cu luna august 2016, personalul plătit din fonduri publice care beneficiază de un quantum al salariilor de bază/indemnizațiilor de încadrare, aferent unui program normal al timpului de muncă, mai mic decât cel stabilit în plată la nivel maxim pentru fiecare funcție, grad/treaptă, gradație, vechime în funcție sau în specialitate, după caz, va fi salarizat la nivelul maxim al salariului de bază/indemnizației de încadrare din cadrul instituției sau autorității publice respective, dacă își desfășoară activitatea în aceleași condiții.*”

70. Este de amintit, în context, că norma cuprinsă în art. 1 alin. (1) din cele două acte normative anuale de salarizare instituie regula menținerii, în anul 2015, respectiv în anul 2016, la același nivel cu cel ce se acordă pentru luna decembrie din anul precedent, a cuantumului brut al salariilor de bază/soldelor funcției de bază/salariilor funcției de bază/indemnizațiilor de încadrare de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice.

Astfel, art. 1 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 are următorul conținut: „*În anul 2015, cuantumul brut al salariilor de bază/soldelor funcției de bază/salariilor funcției de bază/indemnizațiilor de încadrare de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice se menține la același nivel cu cel ce se acordă pentru luna decembrie 2014 în măsura în care personalul își desfășoară activitatea în aceleași condiții și nu se aplică valoarea de referință și coeficienții de ierarhizare corespunzători claselor de salarizare prevăzuți în anexele la Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările ulterioare.*”

Un conținut asemănător are și textul art. 1 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, unica diferență fiind dată, cum era și firesc, de întinderea câmpului de aplicare a legii din punct de vedere temporal.

71. Autorul sesizării a supus dezlegării instanței supreme următoarea chestiune de drept ce face obiectul pronunțării unei hotărâri prealabile:

1. Identificarea categoriilor de personal plătit din fonduri publice cărora le este aplicabil nivelul maxim de salarizare prevăzut de art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, astfel cum a fost interpretat de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept prin Decizia nr. 23 din 26 septembrie 2016, precum și de art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, introdus prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016, în raport cu termenii specifici folosiți de legiuitor pentru definirea drepturilor salariale cuvenite fiecăreia dintre aceste categorii, respectiv dacă aceste dispoziții se aplică

și personalului militar, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special, în condițiile în care aceste categorii profesionale, potrivit legislației privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, în vigoare începând cu data de 1 ianuarie 2010, nu beneficiază de un salariu de bază.

2. Dacă noțiunea de „salariu de bază”, atunci când este utilizată ca atare în actele normative privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, trebuie interpretată extensiv, în sensul că se referă la toate categoriile de drepturi salariale, respectiv salariul de bază, solda funcției de bază, salariul funcției de bază și indemnizația de încadrare.

72. Primul text de lege ce suscită lămuriri a fost interpretat de instanța supremă prin Decizia nr. 23/2016, dată în dezlegarea unor chestiuni de drept, prin care s-a statuat în sensul că: „În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2015, cu modificările și completările ulterioare, sintagma «salarizat la același nivel» are în vedere personalul din cadrul aparatului de lucru al Parlamentului, personalul din cadrul Consiliului Concurenței, al Curții de Conturi, precum și din cadrul celorlalte autorități și instituții publice enumerate de art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare; nivelul de salarizare ce va fi avut în vedere în interpretarea și aplicarea aceleiași norme este cel determinat prin aplicarea prevederilor art. 1 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2015, cu modificările și completările ulterioare, în cadrul aceleiași autorități sau instituții publice.”

73. Reținând în considerentele acestei decizii faptul că alin. (5¹) al art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 reglementează o excepție sau o derogare de la prevederile art. 1 alin. (1), anterior citate, instanța supremă a subliniat că norma de excepție nu poate fi interpretată decât în contextul dispozițiilor care reglementează regula.

74. În continuare, instanța supremă a statuat că: „Esența acestei excepții este aceea că pentru destinatarii normei juridice anterioare [art. 1 alin. (5¹), s.n.] este permisă o majorare a cuantumului brut al salariilor de bază/soldelor funcției de bază/salariilor funcției de bază/indemnizațiilor de încadrare de care beneficiază personalul plătit din fonduri publice și a cuantumului sporurilor, indemnizațiilor, compensațiilor și al celorlalte elemente ale sistemului de salarizare care fac parte, potrivit legii, din salariul brut, solda lunară brută/salariul lunar brut, indemnizația brută de încadrare (și stabilirea unor drepturi salariale într-un cuantum superior celui din decembrie 2014), dacă sunt îndeplinite premisele descrise de această normă.”

75. Dezlegată fiind problema de drept referitoare la destinatarii normei juridice de excepție, mai prezintă relevanță, sub aspectul condiției de admisibilitate luate în analiză, următoarele considerente ale instanței supreme:

„Revenind la dispozițiile art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 (...), se constată că dintre autoritățile și instituțiile publice pentru care este instituită derogarea de la regula menținerii — și în anul 2015 — a nivelului salariului de bază și al sporurilor acordate în anul 2014, acest text enumeră explicit doar personalul din aparatul de lucru al Parlamentului, personalul din cadrul Consiliului Concurenței și al Curții de Conturi și indică numai de o manieră implicită și personalul celorlalte autorități și instituții publice, fără a detalia care sunt aceste «celelalte autorități și instituții publice».

Având în vedere cele anterior redat din conținutul Legii-cadru nr. 284/2010, cu modificările și completările ulterioare, rezultă că autoritățile și instituțiile publice în favoarea cărora este edictată norma din art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 (...), sunt cele ce se regăsesc în enumerarea de la art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările și completările ulterioare, precum și autoritățile și instituțiile publice indicate în mod neechivoc în cuprinsul art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 (...) — personalul din aparatul de lucru al Parlamentului, din cadrul Consiliului Concurenței și al Curții de Conturi.

Suprapunând cele două texte, prin coroborarea art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 (...), cu art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea-cadru nr. 284/2010, cu modificările și completările ulterioare, dar și cu observarea principiului reglementat la art. 3 lit. c) din același act normativ, rezultă că personalul din «celelalte autorități și instituții publice» la care se referă textul supus interpretării sunt: 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 (altele decât Consiliul Concurenței și Curtea de Conturi), precum și instituțiile din subordinea acestora, finanțate integral din bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale. (...)

Astfel, dacă s-ar admite că prin art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 (...), s-ar fi stabilit criteriul aceluiași nivel de salarizare între personalul din celelalte autorități și instituții publice și personalul din aparatul de lucru al Parlamentului, iar nu criteriul aceluiași nivel de salarizare între persoanele care ocupă aceleași funcții, în aceleași condiții de studii și vechime, în cadrul aceleiași autorități sau instituții publice, ar însemna ca, pe cale de interpretare, să se limiteze domeniul de aplicare a acestei norme și să fie exceptate de la această finalitate — eliminarea discriminării — celelalte categorii de personal din cadrul celorlalte autorități sau instituții publice care au un alt nivel de salarizare decât cel al aparatului de lucru al Parlamentului, dar care ocupă aceleași funcții, în aceleași condiții de studii și vechime cu alte persoane din cadrul aceleiași autorități sau instituții publice care au un nivel de remunerare superior.”

76. Completul de judecată, autor al sesizării, este ținut să respecte atât efectul obligatoriu al dezlegării date problemei de drept prin Decizia nr. 23/2016, conform art. 521 alin. (3) din Codul de procedură civilă, cât și efectul autorității de lucru judecat al acestei hotărâri prealabile, atașat, ca în cazul oricărui act jurisdicțional, nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care acesta se sprijină, conform art. 430 alin. (2) din Codul de procedură civilă.

77. Drept urmare, statuarea cu valoare de principiu, prin Decizia nr. 23/2016, în privința destinatarii normei juridice ce formează obiect al prezentei sesizări — art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 —, împiedică declanșarea unui nou mecanism de dezlegare în principiu, cu funcție de prevenire a jurisprudenței neunitare.

78. Raportul juridic litigios pendinte evidențiază faptul că reclamantii au avut, în perioada de referință, calitatea de polițiști în cadrul Direcției Generale de Protecție Internă, instituție publică ce intră în sfera destinatarii textului de lege anterior menționat, astfel cum a fost tranșată această problemă de drept prin hotărârea prealabilă respectivă.

79. În sensul acestei constatări este interpretarea gramaticală și sistematică a dispozițiilor art. 22 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 96/2012, precum și a dispozițiilor art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 76/2016, care relevă că, în procesul legislativ de reorganizare/înființare, Direcția Generală de Protecție Internă a funcționat inițial „în cadrul Ministerului Afacerilor Interne”, iar mai apoi „în subordinea Ministerului Afacerilor Interne”, având personalitate juridică.

80. Opinia de principiu în sens contrar, exprimată de autorul sesizării, este înlăturată de însuși textul art. 2 alin. (1) lit. a) și alin. (3) din Legea-cadru nr. 284/2010, evocat în susținerea punctului de vedere al instanței de trimitere, care are următorul conținut:

„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, cât și instituțiile din subordinea acestora, finanțate integral din bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale; (...)

(3) Intră în categoria personalului din sectorul bugetar personalul încadrat pe baza contractului individual de muncă, personalul care ocupă funcții de demnitate publică și personalul care ocupă funcții asimilate funcțiilor de demnitate publică, precum și personalul care beneficiază de statute speciale, inclusiv funcționarii publici și funcționarii publici cu statut special.”

81. Distinct de aspectul referitor la faptul că alin. (3) al art. 2, sus-redat, excedează limitelor investiției în prezenta sesizare, lectura atentă a textului de lege și interpretarea juridică adecvată permit a se observa că domeniul normei din acest alineat este dat de tipologia raporturilor de muncă ale personalului din sectorul bugetar, în sensul că sunt enumerate formele, tipice sau atipice, ale raporturilor juridice de muncă, fiind definit așadar, dintr-o altă perspectivă, obiectul de reglementare al legii-cadru de salarizare stabilit în cuprinsul cap. I „Dispoziții generale”.

82. Cel de-al doilea text de lege ce suscită lămuriri — art. 31 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 — nu a făcut, într-adevăr, obiectul unei dezlegări în cadrul mecanismelor procedurale de unificare a jurisprudenței, sub aspectul problematicii semnalate de instanța de sesizare, anume aplicabilitatea în cazul polițiștilor a soluției egalizării salarizării la nivel maxim.

83. Însă se cuvine a fi remarcat faptul că norma juridică în discuție reia, într-o modalitate de reglementare asemănătoare, soluția legislativă din precedentul act normativ de salarizare anuală, cea a egalizării — în condiții anume prescrise — la nivel maxim, cu același regim de excepție de la regula menținerii nivelului din luna decembrie a anului precedent.

84. Prin urmare, rezolvarea cu valoare de principiu dată de instanța supremă prin Decizia nr. 23/2016, având valențele unei lămuriri asupra conținutului și finalității textului de lege supus respectivei dezlegări — art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 —, își găsește pe deplin aplicabilitatea și în cazul celei de-a doua probleme de drept.

85. În alte cuvinte, această din urmă problemă de drept a fost implicit rezolvată de instanța supremă prin Decizia nr. 23/2016, prin care s-au stabilit, între alte statuări, destinatarii soluției legislative de egalizare salarială la nivel maxim, care, așa cum s-a argumentat detaliat în cele ce precedă, includ și categoria de personal a polițiștilor.

86. În condițiile existenței unei dezlegări cu valoare de principiu prin decizia prealabilă menționată mai sus, referitoare la o normă juridică similară celei în discuție, riscul unei practici neunitare nu mai subzistă, putându-se face aplicarea argumentului de interpretare logică al analogiei — *ubi eadem ratio, ibi idem just* — față de existența acelorași rațiuni ale legii.

87. Un argument suplimentar în aprecierea inadmisibilității sesizării cu prima întrebare este acela că, tranșându-se cu valoare de principiu sfera destinatarilor normei juridice cuprinse în art. 1 alin (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 — în sensul că este avut în vedere personalul din autoritățile și instituțiile publice care se regăsesc în enumerarea de la art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea-cadru nr. 284/2010 —, a fortiori această statuare de principiu este aplicabilă categoriei de personal a polițiștilor, care poate fi cu evidență subsumată atât personalului enunțat mai sus, cât și „personalului plătit din fonduri publice” la care se referă art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015.

88. Referitor însă la cea de-a doua întrebare adresată de instanța de trimitere, problematica sesizării excedează statuărilor de principiu identificate în jurisprudența instanței supreme, în materia mecanismelor de asigurare a practicii judiciare unitare, fiind vorba despre interpretarea extensivă a celor două norme juridice similare, sub aspectul elementului principal din salariul lunar al polițiștilor.

Asupra fondului sesizării

89. Este necesară, în primul rând, fixarea limitelor dezlegării chestiunii de drept cu care instanța supremă a fost investită, întrucât întrebarea adresată de instanța de trimitere are un grad de generalitate care nu permite formularea unui răspuns util. Așadar, analiza urmează a fi limitată la problema de drept punctuală din litigiul pendinte, respectiv interpretarea extensivă a termenului de „salariu de bază” cuprins în art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și în art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, în sensul de a stabili dacă se referă și la „salariul funcției de bază” al polițiștilor.

90. În al doilea rând, este utilă o prezentare succintă, pe de o parte, a actelor normative relevante în materia salarizării categoriei socioprofesionale a polițiștilor, iar, pe de altă parte, a contextului legislativ în care au fost adoptate normele juridice solicitate a fi interpretate.

91. Astfel, se cuvine a fi menționate următoarele acte normative în materia salarizării polițiștilor, cu relevanță pentru soluționarea chestiunii de drept analizate:

Ordonanța Guvernului nr. 38/2003 privind salarizarea și alte drepturi ale polițiștilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 353/2003, cu modificările și completările ulterioare, în forma anterioară modificărilor aduse prin Legea-cadru nr. 330/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice (Ordonanța Guvernului nr. 38/2003)

Art. 1. — „Dispozițiile prezentei ordonanțe se aplică funcționarilor publici cu statut special, denumiți în continuare polițiști, din unitățile Ministerului de Interne aflate sub incidența Legii nr. 360/2002 privind Statutul polițistului.”

Art. 2. — „Polițiștii au dreptul lunar la un salariu de bază, compus din: salariul pentru funcția îndeplinită, salariul pentru gradul profesional deținut, gradații, sporul pentru misiune permanentă și, după caz, indemnizația de conducere și salariul de merit.”

Art. 4. — „(1) Polițiștii, pentru rezultate deosebite obținute în activitatea desfășurată, pot primi un salariu de merit lunar, de până la 20% din salariul pentru funcția îndeplinită.

(2) Salariul de merit se stabilește o dată pe an, de regulă după aprobarea bugetului, în baza criteriilor elaborate prin ordin al ministrului de interne, și se acordă pentru cel mult 30% din numărul total de posturi prevăzute în statele de organizare. (...)”

Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare

Art. 5. — „Reglementările din cuprinsul prezentei legi au ca scop următoarele: (...)”

b) stabilirea salariilor de bază, a soldelor funcțiilor de bază/salariilor funcțiilor de bază și a indemnizațiilor lunare de încadrare, ca principal element al câștigului salarial. (...)”

Art. 7. — „(1) 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.”

Anexa nr. VII „Familia ocupațională de funcții bugetare «Apărare, ordine publică și siguranță națională»”

Art. 2. — „(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. (...)”

(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. (...)”

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. (...)”

Art. 93. — „(...) (2) 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. (...)”

92. Tot astfel, se cuvine să fie reamintit contextul legislativ în care au fost adoptate cele două norme juridice, respectiv art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și art. 31 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015, cu sublinierea voinței legiuitorului și a rațiunii esențiale a edictării acestor acte normative — eliminarea inechităților existente în materie de salarizare.

93. În acest sens, art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 a fost introdus prin art. I pct. 1 din Legea nr. 71/2015, având următorul conținut: „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.”

94. Art. 31 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 a fost introdus prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016, având următorul conținut: „Prin excepție de la prevederile art. 1 alin. (1), începând cu luna august 2016, personalul plătit din fonduri publice care beneficiază de un quantum al salariilor de bază/indemnizațiilor de încadrare mai mic decât cel stabilit la nivel maxim pentru fiecare funcție, grad/treaptă, gradație, vechime în funcție sau în specialitate, după caz, va fi salarizat la nivelul maxim al salariului de bază/indemnizației de încadrare din cadrul instituției sau autorității publice respective, dacă își desfășoară activitatea în aceleași condiții.”

95. Ulterior, a fost adoptată Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2016, prin care s-a modificat art. 31 alin. (1), acesta dobândind următorul conținut: „Prin excepție de la prevederile art. 1 alin. (1), începând cu luna august 2016, personalul plătit din fonduri publice care beneficiază de un quantum al salariilor de bază/indemnizațiilor de încadrare, aferent unui program normal al timpului de muncă, mai mic decât cel stabilit în plată la nivel maxim pentru fiecare funcție, grad/treaptă, gradație, vechime în funcție sau în specialitate, după caz, va fi salarizat la nivelul maxim al salariului de bază/indemnizației de încadrare din cadrul instituției sau autorității publice respective, dacă își desfășoară activitatea în aceleași condiții.”

96. În chestiunea de drept ce interesează sesizarea de față prezintă relevanță Decizia Curții Constituționale nr. 794 din 15 decembrie 2016, prin care s-a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 31 alin. (1²) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015.

În cuprinsul considerentelor de principiu expuse cu prilejul examinării criticii de neconstituționalitate, raportată la art. 16 din Constituție, instanța de contencios constituțional reține la paragraful 29 că, „așa cum a statuat în mod constant în jurisprudența sa, principiul constituțional al egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite (a se vedea Decizia nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994). Or, din moment ce situația juridică a personalului bugetar de același grad, gradație, vechime în funcție sau în specialitate și aceleași studii este identică, atunci și tratamentul juridic aplicabil — salariul de bază/indemnizația de încadrare — trebuie să fie același (...)”

În continuare, se arată că „30. (...) dispozițiile de lege criticate lipsesc de sens și, practic, anulează voința legiuitorului și rațiunea esențială a edictării actului normativ respectiv, astfel cum sunt precizate în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 20/2016, anume acelea de a egaliza veniturile personalului bugetar cu aceeași funcție, grad/treaptă, gradație, vechime în funcție sau în specialitate, prin raportare la nivelul maxim, și de a elimina inechitățile existente. (...)”

Chiar dacă în decizia precitată Curtea Constituțională a examinat un alt text de lege decât cele supuse prezentei dezbateri, totuși se observă că soluția legislativă a egalizării salariale la nivel maxim a fost adoptată de legiuitor, începând cu data de 9 aprilie 2015, astfel că aceste considerente expuse de instanța constituțională se verifică și în privința textelor de lege în analiză.

97. De altfel, și în considerentele deciziilor nr. 23/2016 și nr. 54/2017 pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, interpretarea art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 se realizează în lumina principiilor

reglementate de art. 3 din Legea-cadru nr. 284/2010, în special a celui definit la lit. c): „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 salarială ale personalului din sectorul bugetar”, statuându-se că acest principiu denotă în mod esențial asumarea de către legiuitor a egalității de tratament juridic, respectiv un tratament juridic echitabil și nediscriminatoriu între categoriile de personal din sectorul bugetar care desfășoară muncă de valoare egală, în sensul de a se asigura acestora, prin aplicarea dispozițiilor legii de salarizare, o remunerație egală.

98. Relevanță pentru analiza sesizării de față prezintă și Decizia nr. 30 din 17 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1025 din 20 decembrie 2016, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile. Problema de drept asupra căreia a statuat instanța supremă a vizat un conflict de legi în timp, creat de succesiunea unor acte normative referitoare la drepturile salariale ale polițiștilor și personalului civil, sub două aspecte: unul privind stabilirea dispozițiilor legale referitoare la acordarea sporului de izolare 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”).

Observând că noțiunea de „salariu de bază al polițiștilor” nu mai este una de actualitate în contextul legislativ în vigoare și că în reglementarea Ordonanței Guvernului nr. 38/2003 — art. 2 — polițiștii aveau dreptul la salariu de bază, instanța supremă, în rezolvarea chestiunii de drept deduse judecării, ce implica stabilirea premisei de analiză, anume a raportului dintre normele succesive — norme generale și/sau norme speciale, a reținut în cuprinsul paragrafelor 85 și 86 următoarele considerente:

„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 căreia «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.”

99. Revenind la sesizarea dedusă analizei în prezenta cauză, se mai cuvine a fi expuse, cu același titlu preliminar, și câteva considerații de ordin teoretic referitoare la interpretarea extensivă a legii civile.

Astfel, în doctrină, interpretarea extensivă este acea formă de interpretare impusă de concluzia că între formularea literară (lingvistică) a normei civile și conținutul real al acesteia nu există o concordanță deplină și perfectă, în sensul că formularea lingvistică este prea restrictivă față de înțelesul mai larg ce trebuie atribuit textului interpretat (*lex dixit minus quam voluit*).

La baza acestei interpretări stă prezumția voinței tacite a legiuitorului, în sensul că nu a avut nicio intenție de a restrânge aplicabilitatea textului doar la cazurile expres prevăzute.

Problema interpretării extensive nu trebuie confundată cu aplicarea prin analogie a legii avută în vedere de art. 10 din Codul civil.

100. În lumina acestor considerații doctrinare, precum și a considerentelor de principiu cuprinse în statuările instanței supreme și instanței de contencios constituțional, prezentate în detaliu, noțiunea de „salariu de bază” utilizată de legiuitor în cele două norme de drept în analiză trebuie interpretată extensiv, în sensul că se referă și la noțiunea juridică echivalentă — „salariul funcției de bază” al polițiștilor.

101. Este de observat în acest sens scopul Legii-cadru nr. 284/2010 reglementat la art. 5 lit. b), în sensul în care noțiunile echivalente salariul de bază, solda funcției de bază, salariul funcției de bază și, respectiv, indemnizația de încadrare sunt definite drept „principal element al câștigului salarial”, în acord cu principiile generale referitoare la caracterul unitar, echitatea și coerența sistemului de salarizare a personalului din sectorul bugetar instituite de art. 3 lit. a) și c) din aceeași lege.

102. Or, voința legiuitorului și rațiunea esențială a adoptării celor două norme juridice, așa cum au fost precizate deja pe larg, sunt subsumate imperativului egalizării și înlăturării inechităților din sistemul de salarizare al personalului bugetar, aplicabil — în primul rând și în mod necesar — elementului principal (de bază) al sistemului de salarizare.

103. Faptul că în cuprinsul art. 1 alin. (51) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și al art. 31 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 sunt enumerate doar o parte din elementele salariale principale corespondente — „salariul de bază”, respectiv „salariul de bază/indemnizația de încadrare” — nu poate goli de conținut scopul declarat al legii, ținând seama și de caracterul complex și dinamic al sistemului de salarizare, fiind evident că domeniul real de aplicare a celor două norme de drept în discuție nu ar putea fi stabilit decât printr-o interpretare corelată a dispozițiilor legii-cadru și ale legilor speciale anuale de salarizare.

104. De altfel, în chiar statuarea de principiu dată prin Decizia nr. 23/2016, instanța supremă interpretează norma de excepție (derogarea de la regula menținerii nivelului de salarizare din anul precedent) prin raportare la toți destinatarii normei ce conține regula și făcând referire la toate cele patru tipuri de elemente salariale principale (de bază), respectiv salariul de bază/solda funcției de bază/salariul funcției de bază/indemnizația de încadrare, așa cum s-a arătat la paragraful 74 din prezenta decizie.

105. În plus și în mod determinant, principiul caracterului unitar al sistemului de salarizare se opune excluderii, din câmpul de aplicare a operațiunii egalizării la nivel maxim, a unei largi categorii socioprofesionale din personalul bugetar, așa cum este și cazul categoriei de personal a polițiștilor.

106. Un argument a *fortiori* este dat de reglementarea unor dispoziții tranzitorii în cuprinsul art. 93 alin. (2) din secțiunea a II-a „Alte dispoziții” a anexei nr. VII la Legea-cadru nr. 284/2010, în sensul indicării „salariului funcției de bază” drept noțiune echivalentă „salariului de bază”, în contextul în care rezolvarea conflictului între normele succesive era necesară tocmai pentru că noțiunea din urmă nu mai era una de actualitate în reglementarea salarizării polițiștilor.

107. Raportat la considerentele expuse, termenul de „salariu de bază” prevăzut de art. 1 alin. (51) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 și de art. 31 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 trebuie interpretat extensiv, în sensul că se referă și la „salariul funcției de bază” al polițiștilor.

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite sesizarea privind pronunțarea unei hotărâri prealabile, formulată de Curtea de Apel Bacău — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 947/110/2018, și stabilește că termenul de „salariu de bază” prevăzut de art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2015, cu modificările și completările ulterioare, și de art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează extensiv, în sensul că se referă și la „salariul funcției de bază” al polițiștilor.

Respinge, ca inadmisibilă, sesizarea privind pronunțarea unei hotărâri prealabile, formulată de aceeași autoare în același dosar, cu privire la următoarea problemă de drept:

Identificarea categoriilor de personal plătit din fonduri publice cărora le este aplicabil nivelul maxim de salarizare prevăzut de art. 1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 71/2015, cu modificările și completările ulterioare, astfel cum a fost interpretat de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept prin Decizia nr. 23 din 26 septembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 899 din 9 noiembrie 2016, precum și de art. 3¹ alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare, cu modificările și completările ulterioare, introdus prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 250/2016, cu modificările ulterioare, în raport cu termenii specifici folosiți de legiuitor pentru definirea drepturilor salariale cuvenite fiecăreia dintre aceste categorii, respectiv dacă aceste dispoziții se aplică și personalului militar, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special, în condițiile în care aceste categorii profesionale, potrivit legislației privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, în vigoare începând cu data de 1 ianuarie 2010, nu beneficiază de un salariu de bază.

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 521 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 11 noiembrie 2019.

VICEPREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

GABRIELA ELENA BOGASIUMagistrat-asistent,
Elena Adriana Stamatescu

EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; C.I.F. RO427282,
IBAN: RO55RNCB0082006711100001 Banca Comercială Română — S.A. — Sucursala „Unirea” București
și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 Direcția de Trezorerie și Contabilitate Publică a Municipiului București
(alocat numai persoanelor juridice bugetare)

Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, internet: www.monitoruloficial.ro

Adresa pentru publicitate: Centrul pentru relații cu publicul, București, șos. Panduri nr. 1,
bloc P33, parter, sectorul 5, tel. 021.401.00.73, fax 021.401.00.71 și 021.401.00.72

Tiparul: „Monitorul Oficial” R.A.

