

Înalta Curte de Casație și Justiție

COMPLETUL COMPETENT SĂ JUDECE RECURSUL ÎN INTERESUL LEGII

Decizie nr. 13/2016 din 13/06/2016

Dosar nr. 12/2016

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 763 din 29/09/2016

Iulia Cristina Tarcea - vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele completului
Lavinia Curelea - președintele Secției I civile Roxana Popa - președintele delegat al Secției a II-a civile
Ionel Barbă - președintele Secției de contencios administrativ și fiscal
Mirela Sorina Popescu - președintele Secției penale Emanuel Albu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Cristian Daniel Oana - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Iuliana Rîciu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Iuliana Măiereanu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Liliana Vișan - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Carmen Maria Ilie - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Doina Duican - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Eugenia Ion - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Simona Camelia Marcu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Eugenia Marin - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Veronica Năstasie - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Luiza Maria Păun - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Angelica Denisa Stănișor - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Emilia Claudia Vișoiu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Rodica Susanu - judecător la Secția I civilă
Eugenia Pușcașiu - judecător la Secția I civilă
Carmen Trănica Teau - judecător la Secția II-a civilă
Ileana Izabela Dolache - judecător la Secția II-a civilă
Simona Daniela Encean - judecător la Secția penală
Rodica Aida Popa - judecător la Secția penală

Completul competent să judece recursul în interesul legii este legal constituit, conform dispozițiilor art. 516 alin. (1) din Codul de procedură civilă și art. 27² alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare (Regulament).

Ședința completului este prezidată de doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este reprezentat de domnul procuror Liviu Daniel Arcer.

La ședința de judecată participă domnul Aurel Segărceanu, magistrat-asistent desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 27³ din Regulament.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a luat în examinare recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție cu privire la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 21 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 500/2002), ale art. 7 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne, cu modificările și completările ulterioare (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/2007), coroborate cu prevederile art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, cu modificările și completările ulterioare (Ordonanța Guvernului nr. 22/2002), și ale art. 222 din Codul civil, adoptat prin Legea nr. 287 din 17 iulie 2009, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Codul civil), vizând calitatea procesuală pasivă a acestui

minister în litigiile dintre angajați și instituțiile/unitățile cu personalitate juridică aflate în subordinea sa, având ca obiect solicitarea unor drepturi de natură salarială, raportat la calitatea sa de ordonator principal de credite.

Magistratul-asistent prezintă referatul, arătând că la dosarul cauzei au fost depuse hotărâri judecătorești prin care problema de drept ce formează obiectul recursului în interesul legii a fost soluționată diferit, precum și raportul comun întocmit de judecătorii-raportori.

Doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, președintele completului de judecată, constatând că nu există chestiuni prealabile sau excepții, acordă cuvântul reprezentantului Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Domnul procuror Liviu Daniel Arcer pune concluzii pentru admiterea recursului în interesul legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor ce fac obiectul sesizării, în sensul că simpla calitate a Ministerului Afacerilor Interne, de ordonator principal de credite, nu atrage calitatea sa procesuală pasivă într-un litigiu ce decurge din raportul de serviciu stabilit între un funcționar public cu statut special și o unitate cu personalitate juridică subordonată acestei instituții.

Președintele completului de judecată, doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, declară dezbaterile închise, iar completul de judecată rămâne în pronunțare asupra recursului în interesul legii.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele:

I. Problema de drept care a generat practica neunitară

1. Recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție vizează interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 21 din Legea nr. 500/2002, ale art. 7 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/2007, coroborate cu prevederile art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 și ale art. 222 din Codul civil, cu privire la calitatea procesuală pasivă a Ministerului Afacerilor Interne în litigiile dintre angajați și instituțiile/unitățile cu personalitate juridică aflate în subordinea acestui minister, având ca obiect solicitarea unor drepturi de natură salarială, raportat la calitatea sa de ordonator principal de credite.

II. Dispozițiile legale a căror interpretare a generat practica neunitară

2. Legea nr. 500/2002:

"Art. 21. - Rolul ordonatorilor de credite

(1) Ordonatorii principali de credite repartizează creditele de angajament și creditele bugetare aprobate pentru bugetul propriu și pentru bugetele instituțiilor publice din subordine sau coordonare, ai căror conducători sunt ordonatori secundari sau terțiari de credite, după caz, în raport cu sarcinile acestora, potrivit legii.

(2) Ordonatorii principali de credite transmit bugetele instituțiilor publice din subordine sau coordonare, ai căror conducători sunt ordonatori secundari sau terțiari de credite, după caz, în termen de 15 zile de la intrarea în vigoare a legii bugetare anuale.

(3) Ordonatorii secundari de credite repartizează creditele de angajament și bugetare aprobate, potrivit alin. (1), pentru bugetul propriu și pentru bugetele instituțiilor publice subordonate, ai căror conducători sunt ordonatori terțiari de credite, în raport cu sarcinile acestora, potrivit legii.

(4) Ordonatorii terțiari de credite angajează cheltuieli în limita creditelor de angajament repartizate și utilizează creditele bugetare ce le-au fost repartizate numai pentru realizarea sarcinilor instituțiilor pe care le conduc, potrivit prevederilor din bugetele aprobate și în condițiile stabilite prin dispozițiile legale.

(5) Pentru asigurarea unei execuții bugetare prudente, ordonatorii principali de credite vor repartiza, potrivit alin. (1), creditele de angajament și creditele bugetare după reținerea a 10% din prevederile aprobate acestora.

(6) Fac excepție de la prevederile alin. (5) următoarele:

a) cheltuielile de personal, inclusiv cheltuielile de personal care se regăsesc în structura altor subdiviziuni ale

clasificației bugetare;

b) cheltuielile acordate în bani, de natura asistenței sociale și asigurărilor sociale, precum și a contribuțiilor de asigurări sociale aferente, cheltuielile cu bursele acordate din fonduri publice, potrivit dispozițiilor legale în vigoare;

c) cheltuielile cu datoria publică;

d) cheltuielile care decurg din obligații internaționale;

e) sumele alocate ordonatorilor principali de credite din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului și Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, care vor fi repartizate integral.

(7) Repartizarea sumelor reținute în proporție de 10% se face în semestrul al doilea, după examinarea de către Guvern a raportului semestrial privind situația economică și bugetară și a opiniei Consiliului Fiscal cu privire la acesta.

(8) Ordonatorii de credite prevăzuți la alin. (1) și (3) au obligația de a fundamenta, justifica și utiliza, în condiții de legalitate, regularitate, economicitate, eficiență și eficacitate, creditele bugetare repartizate din bugetele lor instituțiilor subordonate și altor beneficiari ai acestor fonduri."

3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/2007:

"Art. 7. (...)

(3) Ministrul administrației și internelor are calitatea de ordonator principal de credite.

(...)"

4. Ordonanța Guvernului nr. 22/2002:

"Art. 4. - (1) Ordonatorii principali de credite bugetare au obligația să dispună toate măsurile ce se impun, inclusiv virări de credite bugetare, în condițiile legii, pentru asigurarea în bugetele proprii și ale instituțiilor din subordine a creditelor bugetare necesare pentru efectuarea plății sumelor stabilite prin titluri executorii.

(2) Virările de credite bugetare prevăzute la alin. (1) se pot efectua pe parcursul întregului an bugetar, prin derogare de la prevederile art. 47 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare, și ale art. 49 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale."

5. Codul civil:

"Art. 222. - Independența patrimonială

Persoana juridică având în subordine o altă persoană juridică nu răspunde pentru neexecutarea obligațiilor acesteia din urmă și nici persoana juridică subordonată nu răspunde pentru persoana juridică față de care este subordonată, dacă prin lege nu se dispune altfel."

III. Examenul jurisprudențial

6. Prin recursul în interesul legii se arată că în practica judiciară nu există un punct de vedere unitar cu privire la interpretarea și aplicarea dispozițiilor legale citate, dezlegarea chestiunii de drept supuse analizei fiind menită a lămuri problema calității procesuale pasive a Ministerului Afacerilor Interne în litigiile dintre angajați și instituțiile/unitățile cu personalitate juridică aflate în subordinea acestui minister, având ca obiect solicitarea unor drepturi de natură salarială, raportat la calitatea sa de ordonator principal de credite.

IV. Soluțiile pronunțate de instanțele judecătorești

A. Într-o opinie s-a apreciat că simpla calitate a Ministerului Afacerilor Interne, de ordonator principal de credite, nu atrage calitatea sa procesuală pasivă într-un litigiu ce decurge din raportul de serviciu stabilit între un funcționar public cu statut special și o unitate cu personalitate juridică subordonată acestei instituții.

7. Calitatea procesuală pasivă presupune existența unei identități între persoana pârâtului și cel obligat în raportul juridic dedus judecării; or, în cazul în care reclamantul are calitatea de funcționar public în cadrul unității subordonate Ministerului Afacerilor Interne, calitate procesuală pasivă nu poate avea decât unitatea în cadrul căreia funcționează, fiind lipsit de relevanță că aceasta, în calitate de ordonator secundar/terțiar de credite, angajează cheltuieli în limita creditelor repartizate.

8. Atragerea în proces a instituției publice centrale, în cadrul căreia este organizată și funcționează instituția publică cu care este stabilit raportul de serviciu, nu poate fi justificată nici de necesitatea stabilirii unei garanții pentru aprobarea și repartizarea creditelor bugetare, potrivit art. 21 din Legea nr. 500/2002, o astfel de garanție fiind nu numai lipsită de suport legal, dar și inutilă, în condițiile în care, potrivit art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, ordonatorii principali de credite bugetare au obligația să dispună toate măsurile ce se impun, inclusiv virări de credite bugetare, în condițiile legii, pentru asigurarea în bugetele proprii și ale instituțiilor din subordine a creditelor necesare pentru efectuarea plății sumelor stabilite prin titluri executorii.

B. Într-o altă opinie, s-a reținut că Ministerul Afacerilor Interne are calitate procesuală pasivă, întrucât unitățile subordonate instituției centrale nu pot acționa decât în limita alocațiilor bugetare aprobate.

9. Conform art. 21 din Legea nr. 500/2002, Ministerul Afacerilor Interne, prin ministru, în calitate de ordonator principal de credite, repartizează creditele bugetare aprobate pentru bugetele instituțiilor publice ierarhic inferioare. Ca atare, pentru asigurarea fondurilor necesare plății unor drepturi de natură salarială, trebuie repartizate credite bugetare de către ordonatorul principal de credite. Prin urmare, s-a reținut că, pentru asigurarea plății drepturilor de natură salarială, ordonatorul principal de credite trebuie să aprobe creditele bugetare, iar unitatea subordonată, ordonator secundar/terțiar de credite, angajează cheltuieli.

V. Opinia procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

10. Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, autorul sesizării, apreciază ca fiind în acord cu litera și spiritul legii punctul de vedere conform căruia simpla calitate a Ministerului Afacerilor Interne, de ordonator principal de credite, nu atrage calitatea sa procesuală pasivă într-un litigiu ce decurge din raportul de serviciu stabilit între un funcționar public cu statut special și o unitate cu personalitate juridică subordonată acestei instituții.

11. În susținerea acestei opinii, autorul sesizării pornește de la premisa legislativă, reprezentată de dispozițiile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 360/2002), potrivit căreia polițistul este funcționar public cu statut special.

12. Ca funcționar public statutar, raportul de serviciu al polițistului rezultă din actul administrativ de numire în funcție, acesta supunându-se normelor speciale cuprinse în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 188/1999).

13. Instituția publică, autoritatea în serviciul căreia se află și îi este subordonat funcționarul public, se comportă față de acesta ca un veritabil angajator. Actele sale sunt unilaterale, asemenea actelor oricărui angajator față de salariații săi, dar prin ele nu se exercită puterea publică, ci prerogativele de parte a raportului de muncă cu privire la cei aflați în serviciul său, chiar dacă drepturile bănești cuvenite personalului din cadrul Ministerului Afacerilor Interne se plătesc din fondurile alocate de la bugetul de stat.

14. Ca terț față de raportul de serviciu încheiat între funcționarul public și instituția publică aflată în subordinea Ministerului Afacerilor Interne, ministerul nu poate fi titularul vreunei obligații născute în temeiul acestui raport juridic, întrucât s-ar nesocoti aplicarea principiului *res inter alios acta aliis neque nocere, neque prodesse potest*, iar orice excepție de la principiul relativității actului juridic trebuie să fie prevăzută de lege.

15. Calitatea Ministerului Afacerilor Interne de ordonator principal de credite nu poate justifica legitimarea sa procesuală în acest gen de cauze, întrucât atribuțiile sale prevăzute de art. 21 din Legea nr. 500/2002, referitoare la repartizarea creditelor către bugetele instituțiilor publice din subordine, privesc o etapă ulterioară a procesului, respectiv cea a executării hotărârii definitive de admitere a acțiunii.

16. Doar în măsura în care, deși creditorul obligației de plată a început executarea silită împotriva instituției publice debitoare, ordonatorul principal de credite nu își îndeplinește obligația alocării de credite bugetare pentru plata titlurilor executorii, acesta poate fi chemat în judecată de către creditor pentru neîndeplinirea obligației de a face, în temeiul dispozițiilor art. 1.349 din Codul civil referitoare la răspunderea civilă delictuală și art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002.

17. Nici într-o eventuală cerere de chemare în garanție, Ministerul Afacerilor Interne, în calitate de instituție ierarhic superioară, nu poate avea calitate procesuală pasivă, întrucât nu este îndeplinită condiția cerută de dispozițiile art. 72 din Codul de procedură civilă, referitoare la existența obligației de garanție sau despăgubire față de instituția publică aflată în subordinea sa.

18. Conform art. 222 din Codul civil, sub denumirea marginală "Independența patrimonială", se consacră principiul

potrivit căruia persoana juridică având în subordine o altă persoană juridică nu răspunde pentru neexecutarea obligațiilor acesteia din urmă și nici persoana juridică subordonată nu răspunde pentru persoana juridică față de care este subordonată, dacă prin lege nu se dispune altfel.

19. Chiar dacă, din punct de vedere juridic, ar exista o relație de subordonare între două persoane juridice, relație ce poate fi explicată prin autoritatea recunoscută conducătorului de armă, legea oprește confuziunea patrimonială între acestea și, în consecință, interzice răspunderea reciprocă a celor două persoane juridice pentru datoriile proprii, singura excepție fiind atunci când ne aflăm în prezența confuziunii de patrimonii aparținând persoanelor juridice.

20. Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 vizează executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, fiind incidente în faza executării unei hotărâri judecătorești definitive prin care s-au recunoscut drepturi bănești, nu în prima fază a procesului civil.

21. Obligarea ordonatorilor principali la alocarea creditelor bugetare necesare executării obligațiilor bănești derivate din raporturile de serviciu este lipsită de suport legal, dar și inutilă, în condițiile în care executarea acestei obligații nu poate fi făcută în alte condiții decât cele prevăzute de procedura bugetară cuprinsă în Legea nr. 500/2002. Rolul, responsabilitățile și, în consecință, relațiile dintre ordonatorii de credite sunt tratate de legiuitor în art. 20-25 din Legea nr. 500/2002 și detaliate prin acte normative subsecvente.

22. Concluzionează autorul sesizării că în procesul bugetar - care presupune elaborarea, aprobarea, executarea, controlul și raportarea bugetului între ministere și instituțiile subordonate cu personalitate juridică - se nasc raporturi de drept public, mai precis de drept administrativ, financiar sau fiscal, în considerarea calității acestora de ordonatori principali, secundari și, după caz, terțiari de credite, cu rolurile și responsabilitățile prevăzute de art. 21 și 22 din Legea nr. 500/2002.

VI. Jurisprudența Curții Constituționale și a instanțelor europene

23. În jurisprudența Curții Constituționale și a instanțelor europene nu au fost identificate decizii relevante în privința chestiunii de drept ce formează obiectul sesizării.

VII. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție

24. Prin Decizia nr. 10 din 19 septembrie 2011, pronunțată de Completul competent să judece recursul în interesul legii, instanța supremă a reținut că

"în cadrul procesului bugetar, Ministerul Finanțelor Publice repartizează ordonatorilor principali de credite sumele alocate acestora prin bugetul de stat, îndeplinind un rol de administrator al acestui buget, dar nu are atribuția de a vira acestora alte sume decât cele prevăzute în legea bugetului de stat și cu respectarea acesteia.

(...)

În mod corelativ obligației de diligență ce revine instituțiilor publice în temeiul și în executarea dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, cu modificările și completările ulterioare, Ministerul Finanțelor Publice are obligația de a efectua demersurile administrative necesare în vederea rectificării bugetului de stat.

Chiar în ipoteza în care ordonatorii de credite și-ar îndeplini atribuțiile ce le revin în sensul formulării de propuneri de cuprindere în bugetul propriu a sumelor necesare plății obligațiilor stabilite prin titluri executorii, iar Ministerul Finanțelor Publice, la rândul său, ar întocmi și ar transmite spre aprobare propuneri de rectificare a bugetului de stat, dreptul de decizie aparține legislativului."

25. Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut, de asemenea, că "În temeiul atribuțiilor ce-i sunt stabilite prin Legea nr. 500/2002, Ministerului Economiei și Finanțelor îi revine sarcina elaborării bugetului de stat în funcție de propunerile ordonatorilor principali de credite, de necesitățile estimate pe anul respectiv și de prioritățile stabilite de Guvern. Astfel fiind, obligarea sa la alocarea sumelor necesare ordonatorilor principali de credite, în calitate de angajatori, pentru plata angajaților lor, este vădit nelegală și netemeinică, între M.E.F. și reclamanți neexistând niciun fel de raporturi legale sau contractuale."²

² Decizia nr. 237 din 23 ianuarie 2008 - Secția de contencios administrativ și fiscal.

26. Tot astfel, "Faptul că, potrivit art. 20 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 și art. 7 alin. (2) din Ordonanța de urgență a

Guvernului nr. 30/2007, ministrul administrației și internelor are calitatea de ordonator principal de credite nu justifică calitatea procesuală pasivă a recurentului, în raportul juridic referitor la plata drepturilor salariale solicitate de intimata-reclamantă, câtă vreme aceasta se afla, în perioada de referință, în raporturi de muncă cu recurenta-pârâtă Direcția Generală Anticorupție, instituție al cărei director general are calitatea de ordonator terțiar de credite, potrivit anexei nr. 2 la Ordinul M.A.I. nr. 192/2010. Având în vedere că, potrivit art. 21 alin. (1) din Legea nr. 500/2002, ordonatorul principal de credite doar repartizează creditele bugetare aprobate pentru bugetul propriu și pentru bugetele instituțiilor publice ierarhic inferioare, ai căror conducători sunt ordonatori secundari sau terțieri de credite, iar, potrivit alin. (3) al aceluiași articol, ordonatorii terțieri de credite sunt cei care utilizează creditele astfel repartizate în bugetul propriu, în raportul juridic obligațional dedus judecătii, calitate procesuală pasivă nu poate avea decât recurenta-pârâtă DGA."³

³ Decizia nr. 5.562 din 23 noiembrie 2011 - Secția de contencios administrativ și fiscal.

VIII. Raportul asupra recursului în interesul legii

27. Raportul apreciază că recursul în interesul legii este admisibil și propune admiterea acestuia, în sensul că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 21 din Legea nr. 500/2002, ale art. 7 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/2007, coroborate cu prevederile art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 și ale art. 222 din Codul civil, Ministerul Afacerilor Interne, în calitatea sa de ordonator principal de credite, nu are calitate procesuală pasivă în litigiile dintre angajați și instituțiile/unitățile cu personalitate juridică aflate în subordinea sa, având ca obiect solicitarea unor drepturi de natură salarială.

IX. Înalta Curte de Casație și Justiție

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

29. Înalta Curte de Casație și Justiție a fost învestită, pe calea recursului în interesul legii, cu pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale incidente, supuse discuției și citate la pct. II, în sensul lămuririi problemei calității procesuale pasive a Ministerului Afacerilor Interne în litigiile dintre angajați și instituțiile/unitățile cu personalitate juridică aflate în subordinea acestui minister, având ca obiect solicitarea unor drepturi de natură salarială, raportat la calitatea sa de ordonator principal de credite.

30. Deși obiectul sesizării vizează calitatea procesuală pasivă a Ministerului Afacerilor Interne în litigiile dintre angajați și instituțiile/unitățile cu personalitate juridică aflate în subordinea acestui minister, având ca obiect solicitarea unor drepturi "de natură salarială", argumentele invocate în continuare, în fundamentarea soluției pronunțate, sunt valabile și pentru litigiile având ca obiect solicitarea unor "drepturi salariale".

31. Potrivit dispozițiilor Legii nr. 188/1999, care reprezintă statutul general al funcționarilor publici, aceștia se află în raporturi de serviciu cu instituțiile și autoritățile de care aparțin, care se exercită pe baza actului de numire, emis în condițiile legii [art. 4 alin. (1)].

32. Ceea ce particularizează în mod esențial raporturile de serviciu ale funcționarilor publici față de raporturile de muncă ale salariaților rezidă în faptul că funcționarii publici sunt purtători ai puterii publice, pe care o exercită în limitele funcției lor.

33. Conform art. 5 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 188/1999, pot beneficia de statute speciale funcționarii publici care își desfășoară activitatea în cadrul poliției și altor structuri ale Ministerului Afacerilor Interne.

34. Statutul polițistului este reglementat de Legea nr. 360/2002. În raport cu prevederile art. 1 alin. (1) din acest act normativ, polițistul este funcționar public civil, cu statut special, înarmat, ce poartă, de regulă, uniformă și exercită atribuțiile stabilite pentru Poliția Română prin lege, ca instituție specializată a statului.

35. În cazul funcționarilor publici cu statut special, Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Codul muncii), constituie dreptul comun, astfel că, pe de o parte, principiile sale generale sunt aplicabile și acestor raporturi de muncă, iar, pe de altă parte, dispozițiile proprii își vor găsi aplicare, în mod subsidiar, atunci când legea specială nu conține alte prevederi și numai în măsura în care ele nu sunt incompatibile cu specificul

raporturilor de serviciu menționate.

36. Și în situația acestei categorii de funcționari publici raporturile de serviciu prezintă trăsături caracteristice, asemănătoare celor izvorâte din raporturile de muncă, una dintre acestea constând în faptul că pentru activitatea desfășurată ei primesc o remunerație.

37. Plata drepturilor bănești cuvenite polițiștilor se face din fondurile alocate de la bugetul de stat (art. 77 din Legea nr. 360/2002).

38. Problema de drept care a generat practica judiciară neunitară vizează calitatea procesuală pasivă a Ministerului Afacerilor Interne, în calitatea sa de ordonator principal de credite, în litigiile dintre angajați și instituțiile/unitățile cu personalitate juridică aflate în subordinea sa, având ca obiect solicitarea unor drepturi de natură salarială.

39. Codul de procedură civilă reglementează în mod expres condițiile de exercitare a acțiunii civile, respectiv: capacitatea procesuală, calitatea procesuală, formularea unei pretenții și interesul (art. 32).

40. După cum se poate observa, calitatea procesuală este una dintre condițiile ce se cer a fi întrunite cumulativ pentru exercitarea acțiunii civile. Conținutul acestei noțiuni este precizat în cuprinsul art. 36 din Codul de procedură civilă, potrivit căruia "Calitatea procesuală rezultă din identitatea dintre părți și subiectele raportului juridic litigios, astfel cum acesta este dedus judecății. Existența sau inexistența drepturilor și a obligațiilor afirmate constituie o chestiune de fond".

41. În consecință, calitatea procesuală este determinată de transpunerea în plan procesual a subiectelor raportului juridic de drept substanțial dedus judecății.

42. Potrivit doctrinei, calitatea procesuală presupune existența unei identități între persoana reclamantului și cel care este titularul dreptului afirmat (calitate procesuală activă), precum și între persoana chemată în judecată (pârâțul) și cel care este subiect pasiv în raportul juridic dedus judecății (calitate procesuală pasivă).

43. Particularizând, în situația în care pretenția formulată prin acțiune, alcătuind obiectul cererii de chemare în judecată, constă în acordarea unor drepturi de natură salarială, ținând seama că subiectele raportului de serviciu sunt determinate, stabilirea calității procesuale nu prezintă dificultăți, părțile din raportul de drept procesual fiind identice cu subiectele raportului juridic de drept substanțial.

44. În cazul în care reclamantul înțelege să acționeze în justiție pentru recunoașterea și valorificarea drepturilor sale atât instituția/autoritatea publică angajatoare, cât și autoritatea publică centrală, în considerarea calității acesteia de ordonator principal de credite, determinarea calității procesuale pasive presupune identificarea subiectului pasiv al raportului juridic dedus judecății, respectiv titularul obligației de plată a drepturilor salariale.

45. În accepțiunea art. 159 alin. (1) din Codul muncii, care constituie dreptul comun în materie, salariul reprezintă contraprestația muncii depuse de salariat în baza contractului individual de muncă.

46. O caracteristică a raportului juridic de muncă este aceea că poate exista numai între două persoane, spre deosebire de raportul obligațional civil, în cadrul căruia poate fi, uneori, o pluralitate de subiecte active sau pasive.

47. Pe cale de consecință, ținând seama și de caracterul exclusiv al competenței (una și aceeași atribuție trebuie să aparțină unei singure autorități publice), în problema de drept supusă analizei se poate concluziona că legitimarea procesuală pasivă revine doar autorității publice cu care funcționarul public se află în raporturi de serviciu, întrucât acesteia îi aparține prerogativa stabilirii și acordării drepturilor salariale.

48. Potrivit art. 7 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/2007, "Ministrul administrației și internelor are calitatea de ordonator principal de credite".

49. În măsura în care pretențiile deduse judecății vizează exclusiv acordarea unor drepturi salariale sau de natură salarială, fără a pune în discuție atribuțiile legal reglementate ale ordonatorului principal de credite, Ministerul Afacerilor Interne nu poate avea calitate procesuală pasivă în acest gen de cauze.

50. Interesul atragerii în proces și a ordonatorului principal de credite, pe motiv că acest demers ar reprezenta o garanție a executării obligației de plată ce revine instituției/autorității publice cu care este stabilit raportul de serviciu, nu este de natură să conducă la o altă concluzie, întrucât acest interes nu este unul legitim, atâta vreme cât atribuțiile prevăzute de lege în materia repartizării creditelor bugetare, alocării și stabilirii destinației acestora nu cuprind o obligație de garanție sau de despăgubire a ordonatorului principal de credite, care să constituie fundamentul pretențiilor deduse judecății.

51. O obligație de garanție sau de despăgubire nu se reflectă nici în dispozițiile art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, care instituie obligația ordonatorului principal de credite, în procedura de executare, de a dispune toate măsurile ce se impun, în vederea asigurării în bugetele proprii și ale instituțiilor din subordine a creditelor bugetare necesare pentru efectuarea plății sumelor stabilite prin titluri executorii.

52. Un argument suplimentar din perspectiva analizată este reprezentat de dispozițiile art. 222 din Codul civil, sub denumirea marginală "Independența patrimonială", care consacră principiul potrivit căruia persoana juridică având în subordine o altă persoană juridică nu răspunde pentru neexecutarea obligațiilor acesteia din urmă și nici persoana juridică subordonată nu răspunde pentru persoana juridică față de care este subordonată, dacă prin lege nu se dispune altfel. Așadar, independent de existența din punct de vedere juridic a unei relații de subordonare între două persoane juridice, legea oprește confuziunea patrimonială între acestea și, în consecință, interzice răspunderea reciprocă a celor două persoane juridice pentru obligațiile proprii.

53. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 517 alin. (1) cu referire la art. 514 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

D E C I D E:

Admite recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 21 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, ale art. 7 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne, cu modificările și completările ulterioare, coroborate cu prevederile art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 222 din Codul civil, adoptat prin Legea nr. 287 din 17 iulie 2009, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Ministerul Afacerilor Interne, în calitatea sa de ordonator principal de credite, nu are calitate procesuală pasivă în litigiile dintre angajați și instituțiile/unitățile cu personalitate juridică aflate în subordinea sa, având ca obiect solicitarea unor drepturi de natură salarială.

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 517 alin. (4) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 13 iunie 2016.

VICEPREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
IULIA CRISTINA TARCEA

Magistrat-asistent,
Aurel Segărceanu