

R O M Â N I A

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

Completele pentru dezlegarea unor chestiuni de drept

Decizia nr. 54/2019 Dosar nr. 1865/1/2019

Pronunțată în ședință publică astăzi, 11 noiembrie 2019

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 1023 din 19/12/2019

Gabriela Elena Bogasiu - vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție - președintele completului

Laura-Mihaela Ivanovici - președintele Secției I civile

Eugenia Voicheci - președintele Secției a II-a civile

Ionel Barbă - președintele delegat al Secției de contencios administrativ și fiscal

Valentin Mitea - judecător la Secția I civilă

Mirela Vișan - judecător la Secția I civilă

Georgeta Stegaru - judecător la Secția I civilă

Mioara Iolanda Grecu - judecător la Secția I civilă

Lavinia Dascălu - judecător la Secția I civilă

Ianina Blandiana Grădinaru - judecător la Secția a II-a civilă

Mirela Polițeanu - judecător la Secția a II-a civilă

Minodora Condoiu - judecător la Secția a II-a civilă

Diana Manole - judecător la Secția a II-a civilă

Maria Speranța Cornea - judecător la Secția a II-a civilă

Denisa Angelica Stănișor - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Mona Magdalena Baci - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Carmen Maria Ilie - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Claudia Marcela Canacheu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Gabriel Viziru - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, investit cu soluționarea Dosarului nr. 1.865/1/2019, 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 Constanța - Secția I civilă, în Dosarul nr. 3.098/118/2018, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept: 1. dacă o companie națională la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni este instituție publică în înțelesul art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare; 2. dacă art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, aprobată cu completări prin Legea nr. 80/2018, cu modificările și completările ulterioare, și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, cu

modificările și completările ulterioare, se aplică unei companii naționale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni.

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; părțile nu au depus puncte de vedere asupra chestiunii de drept. 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 Constanța - Secția I civilă a dispus, prin Încheierea din 27 iunie 2019, în Dosarul nr. 3.098/118/2018, 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 menționată.

2. Sesizarea a fost înregistrată pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție la data de 9 iulie 2019, cu nr. 1.865/1/2019, termenul de judecată fiind stabilit la 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. Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 500/2002)

Art. 2. - "În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos se definesc după cum urmează: (...) 30. instituții publice - denumire generică ce include Parlamentul, Administrația Prezidențială, ministerele, celelalte organe de specialitate ale administrației publice, alte autorități publice, instituțiile publice autonome, precum și instituțiile din subordinea/coordonarea acestora, finanțate din bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2); (...)"

4. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, aprobată cu completări prin Legea nr. 80/2018, cu modificările și completările ulterioare (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017)

Art. 11. - "(1) În anul 2018 nu se acordă ajutoarele sau, după caz, indemnizațiile la ieșirea la pensie, retragere, încetarea raporturilor de serviciu ori la trecerea în rezervă. (...)"

5. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, cu modificările și completările ulterioare (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018)

Art. 41. - "(1) În perioada 2019-2021 nu se acordă ajutoarele sau, după caz, indemnizațiile la ieșirea la pensie, retragere, încetarea raporturilor de serviciu ori la trecerea în rezervă. (...)"

III. Expunerea succintă a procesului

6. Reclamanții, prin Sindicatul din Compania Națională "Administrația Porturilor Maritime" - S.A.

Constanța, au solicitat obligarea pârâtei Compania Națională "Administrația Porturilor Maritime" - S.A. Constanța la plata recompenselor de sfârșit de carieră, cuvenite acestora în baza contractului colectiv de muncă la nivel de unitate.

Reclamantul E a decedat înainte de înregistrarea cererii de chemare în judecată, instanța de apel fiind investită cu excepția lipsei capacității procesuale de folosință a acestuia de a formula apel, după ce prima instanță a respins acțiunea reclamantului pentru lipsa capacității procesuale de folosință.

7. Situația de fapt

Pârâta este o companie națională înființată prin Hotărârea Guvernului nr. 517/1998 privind înființarea Companiei Naționale "Administrația Porturilor Maritime" - S.A. Constanța, cu modificările și completările ulterioare (Hotărârea Guvernului nr. 517/1998), la care statul român deține pachetul majoritar de acțiuni, de 80%, potrivit certificatului constatator emis de Oficiul Registrului Comerțului de pe lângă Tribunalul Constanța. Restul de 20% din acțiuni aparțin Fondului Proprietatea.

Reclamanții au fost salariați ai pârâtei și au solicitat, prin cereri înregistrate la aceasta între 16 ianuarie 2018 și 5 martie 2018, plata recompensei de sfârșit de carieră prevăzute de art. 67 alin. (3) din Contractul colectiv de muncă la nivel de unitate pe anii 2017-2019.

8. Prin Sentința civilă nr. 2.807 din 16 noiembrie 2018, Tribunalul Constanța - Secția I civilă a respins ca nefondată cererea reclamanților, reținând că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2017 sunt aplicabile primăriilor și companiilor naționale care își desfășoară activitatea în baza Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 111/2016, cu modificările și completările ulterioare (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011).

Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 cuprinde prevederi exprese aplicabile autorităților, instituțiilor publice și prevederi exprese privind întreprinderile publice, sens în care sunt aplicabile și pârâtei.

Interpretarea modalității de aplicare a dispozițiilor art. 67 alin. (3) lit. a) din Contractul colectiv de muncă valabil pe anii 2018-2019 trebuie raportată la dispozițiile art. 132 alin. (1) din Legea dialogului social nr. 62/2011, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 62/2011), conform cărora clauzele contractelor colective de muncă pot stabili drepturi și obligații numai în limitele și în condițiile prevăzute de lege.

În consecință, nu pot fi negociate condițiile acordării de drepturi în bani sau în natură, în situațiile în care acordarea recompensei de sfârșit de carieră a fost suspendată pentru anul 2018.

9. Împotriva acestei sentințe au declarat apel reclamanții, solicitând admiterea apelului și schimbarea în tot a sentinței apelate.

10. La termenul de judecată din 9 aprilie 2019, instanța de apel a invocat excepția prematurității cererii de chemare în judecată, apreciind că aplicarea art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 implică mai degrabă o problemă de prematuritate a acțiunii, prevederea respectivă fiind în sensul că "în anul 2018 nu se acordă . . .", iar pentru perioada 2019-2021 o prevedere similară a fost instituită prin art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018.

11. Prin Încheierea din 20 mai 2019, instanța a repus cauza pe rol, pentru a pune în discuția părților necesitatea sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la dezlegarea chestiunii de drept în discuție.

12. Prin Încheierea din 27 iunie 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, s-a dispus suspendarea judecății.

IV. Motivele de admisibilitate reținute de titularul sesizării

13. 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, apreciind că de existența chestiunii de drept în discuție depinde soluționarea în fond a cauzei în ultimă instanță.

14. De asemenea a argumentat caracterul dificil al chestiunii de drept, arătând că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 au prevăzut o serie de măsuri fiscal-bugetare aplicabile temporar, în anul 2018 și respectiv în perioada 2019-2021, unor domenii de activitate și materii juridice diferite. Unele măsuri sunt redactate în termeni generali, fără circumstanțierea subiectelor de drept cărora li se aplică, precum sunt art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018, iar alte măsuri cuprind diverse circumstanțieri sub acest aspect.

15. De exemplu, art. 6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 se aplică personalului din instituțiile și autoritățile publice, art. 7 din același act normativ se aplică personalului plătit din fonduri publice, art. 9 se aplică instituțiilor și autorităților publice, astfel cum sunt definite la art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002 și la art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 273/2006), art. 10 se aplică personalului militar, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare. Cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 se observă că art. 36 se aplică instituțiilor și autorităților publice, astfel cum sunt definite la art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002 și la art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006, art. 37 se aplică personalului militar, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare, art. 38 și 39 se aplică personalului din instituțiile și autoritățile publice.

16. Comparând cele două acte normative, instanța de trimitere a constatat că măsurile fiscal-bugetare sunt deseori identice sau asemănătoare, dar ordinea articolelor care le conțin este diferită, deși nu se identifică o logică clară a numerotării, în condițiile în care măsurile reglementate nu decurg una din cealaltă, ci sunt distincte.

17. Acest caracter distinct al măsurilor fiscal-bugetare nu poate fi însă absolutizat, iar sfera lor de aplicare trebuie circumscrisă domeniului reglementat prin cele două acte normative. De aceea, deși sunt reglementate în termenii cei mai generali, fără precizarea subiectelor de drept cărora li se aplică, art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 nu sunt aplicabile tuturor angajatorilor din economia națională, ci numai celor a căror activitate este reglementată prin cele două acte normative.

18. Înțelegând că este necesară o interpretare calificată a domeniului de aplicare al art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018, Curtea a identificat trei posibile interpretări:

- fie aceste dispoziții se aplică inclusiv instituțiilor și autorităților publice, astfel cum sunt definite la art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002 și la art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006;
- fie ele se aplică oricărui angajator ale cărui cheltuieli salariale se pot reflecta, direct sau indirect, în bugetul general consolidat sau pot influența valoarea participației statului;
- fie se aplică numai personalului plătit din fonduri publice.

19. Prima variantă de interpretare decurge din utilizarea, ca ipoteză a aplicării art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017, a ipotezei formulate textual în cadrul unuia dintre articolele anterioare (art. 9), respectiv ca ipoteză a art. 36 și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018. Acestei interpretări i se poate reproșa că face abstracție de articolul imediat anterior. Totuși, art. 10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 se aplică personalului militar, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special din sistemul

administrației penitenciare, iar art. 40 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 reglementează menținerea unei multitudini de drepturi prevăzute prin diverse acte normative în favoarea diverselor categorii de beneficiari; caracterul eclectic al reglementării face, așadar, dificil de înțeles o variantă de interpretare bazată pe ipoteza normativă a articolului imediat anterior. Este evident, în acest context, că art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 se aplică unei sfere mai largi de relații de muncă și de funcții publice decât personalului militar, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special din sistemul administrației penitenciare.

Așa fiind, se poate considera că art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017, nepreluând ipoteza art. 10, care este în mod evident excesiv de restrânsă, preia în schimb ipoteza art. 9, care se aplică instituțiilor și autorităților publice, astfel cum sunt definite la art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002 și la art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006. În continuare, se poate prezuma că voința legiuitorului, manifestată prin art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018, a fost aceea de a menține sensul dispoziției similare prevăzute de art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017.

O astfel de interpretare ar avea avantajul că ar valorifica intenția legiuitorului în sensul interpretării extensive a domeniului de aplicare al celor două prevederi, manifestată prin absența prevederii exprese a subiectelor de drept cărora li se aplică, domeniu care nu poate fi totuși mai larg decât cel conturat de sfera instituțiilor și autorităților publice, astfel cum sunt definite la art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002 și la art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006.

Dacă se adoptă acest mod de interpretare, este esențial să se stabilească dacă o companie națională la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni, precum pârâta din prezenta cauză, este instituție publică în înțelesul art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002, care definește instituțiile publice, printre altele, și ca instituțiile din subordinea/coordonarea ministerelor, finanțate din bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2), adică din bugetul de stat și alte bugete publice.

Pârâta, companie națională la care statul deține pachetul majoritar de 80% din acțiuni, funcționează sub autoritatea Ministerului Transporturilor, potrivit prevederilor anexei nr. 2 lit. E pct. 14 din Hotărârea Guvernului nr. 21/2015 privind organizarea și funcționarea Ministerului Transporturilor, cu modificările și completările ulterioare. Independent de acest aspect, potrivit art. 22 din Statutul Companiei Naționale "Administrația Porturilor Maritime" - S.A. Constanța (anexa la Hotărârea Guvernului nr. 517/1998 privind înființarea Companiei Naționale "Administrația Porturilor Maritime" - S.A. Constanța, cu modificările și completările ulterioare), "pentru îndeplinirea obiectului de activitate și în conformitate cu atribuțiile stabilite, Compania utilizează veniturile proprii de finanțare, constituite conform legii, credite bancare, alocații bugetare și alte surse financiare".

Astfel, în condițiile în care pârâta, companie națională la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni, își desfășoară activitatea sub autoritatea unui minister și este finanțată inclusiv prin alocații bugetare, rămâne de stabilit dacă, în înțelesul art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002, poate fi calificată ca "instituție". Aceasta este o chestiune de drept suficient de dificilă pentru a genera practică judiciară neunitară și care face necesar mecanismul de unificare prevăzut de art. 519 și următoarele din Codul de procedură civilă.

Titularul sesizării a mai reținut că, într-un context mai larg, poate fi avută în vedere și Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept nr. 28 din 24 aprilie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 378 din 22 mai 2017 (Decizia nr. 28/2017), prin care s-a stabilit că "noțiunea de «autoritate publică», astfel cum este definită de art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, nu este similară cu cea de «instituție publică», astfel cum este prevăzută de art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006". În acest sens s-a reținut că aceste dispoziții prevăd că sunt instituții publice locale comunele, orașele, municipiile, sectoarele municipiului București, județele, municipiul București, instituțiile și serviciile publice din subordinea acestora, cu personalitate juridică, indiferent de modul de finanțare a activității acestora. Prin urmare, serviciile

publice, care se pot organiza în forma unor societăți, calificate inclusiv ca operatori economici sau întreprinderi publice, pot fi "instituții publice locale".

Rămâne de stabilit dacă o astfel de concluzie poate fi urmată, pentru identitate de rațiune, și în cazul companiilor naționale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni, respectiv dacă acestea pot fi calificate ca instituții publice centrale, în sensul art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002.

20. A doua variantă de interpretare conduce, în esență, la același rezultat ca prima, dar fără filtrul reprezentat de art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002. O companie națională la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni, precum pârâta din cauza de față, intră în ipoteza art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018, atât pentru că este finanțată prin alocații bugetare, cât și pentru că rezultatele sale financiare se reflectă în bugetul consolidat al statului. Astfel, pe de o parte, angajarea de cheltuieli (între care și cele de natură salarială, aflate în discuție) influențează bugetul de venituri și cheltuieli, iar atât timp cât între venituri sunt și alocații bugetare, aceste cheltuieli au sau cel puțin pot avea o reflectare în dimensiunea concretă a acestei finanțări bugetare, care se reflectă în bugetul consolidat al statului. Pe de altă parte, simpla calitate de acționar majoritar a statului face ca sporirea cheltuielilor companiei, inclusiv cu cele salariale care fac obiectul acțiunii, să poată influența valoarea participației sale, înțeleasă ca activ patrimonial.

În această a doua variantă de interpretare, indiferent de calificarea sau necalificarea pârâtei ca instituție publică, dispozițiile art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 i s-ar aplica în considerarea faptului că este finanțată inclusiv prin alocații bugetare, precum și în considerarea calității statului de acționar majoritar, apreciindu-se că aceste cheltuieli salariale se pot reflecta, direct sau indirect, în bugetul general consolidat sau pot influența valoarea participației statului.

21. A treia variantă de interpretare este una restrictivă, în sensul că art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 s-ar aplica numai personalului plătit din fonduri publice, adică celui prevăzut la art. 2 din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare (Legea-cadru nr. 153/2017), între care nu se află și salariații companiilor naționale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni.

22. În prima variantă de interpretare, răspunsul la cele două întrebări este afirmativ, răspunsul afirmativ la prima întrebare susținând în mod logic răspunsul afirmativ la a doua întrebare; în cea de-a doua variantă de interpretare, răspunsul la a doua întrebare este afirmativ, iar în cea de-a treia variantă de interpretare, acesta este negativ.

23. Curtea de apel a apreciat că problematica pe care o conturează cele două întrebări care fac obiectul sesizării este una complexă, astfel încât, pe fondul insuficienței clarității a prevederilor legale a căror interpretare se solicită, riscul apariției unei jurisprudențe neunitare este ridicat. În acest context, o hotărâre prealabilă ar fi oportună, în scopul asigurării unei aplicări unitare și previzibile a acestor prevederi.

24. Când privește cerința noutății, instanța de trimitere a apreciat că această chestiune de drept nu a făcut obiectul unui recurs în interesul legii sau al unei hotărâri prealabile și nici nu face obiectul unor astfel de sesizări aflate în curs de soluționare, potrivit site-ului Înaltei Curți de Casație și Justiție, consultat la data de 21 iunie 2019.

25. De asemenea a apreciat că noutatea chestiunii de drept rezultă și din faptul că în practica judiciară nu s-a cristalizat o jurisprudență, unitară sau neunitară.

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

26. Reclamantii au susținut că nu se impune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea dezlegării chestiunilor de drept în discuție, arătând că din coroborarea art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002 cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 rezultă că, la momentul

stabilirii instituțiilor care fac parte din categoria "instituțiilor publice", legiuitorul nu face nicio referire la operatorii economici la care statul este acționar unic ori majoritar sau deține direct sau indirect o participație majoritară. Prin urmare, aceste companii naționale nu sunt incluse în categoria instituțiilor publice, fiind entități juridice reglementate distinct, cărora legiuitorul le-a atribuit statutul juridic de întreprindere publică, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011, respectiv operator economic, potrivit Ordonanței Guvernului nr. 26/2013 privind întărirea disciplinei financiare la nivelul unor operatori economici la care statul sau unitățile administrativ-teritoriale sunt acționari unici ori majoritari sau dețin direct ori indirect o participație majoritară, aprobată cu completări prin Legea nr. 47/2014, cu modificările și completările ulterioare (Ordonanța Guvernului nr. 26/2013). Legea bugetului de stat pe anul 2018 nr. 2/2018, cu modificările și completările ulterioare, prevede în art. 58 că operatorii economici cărora li se aplică art. 9 alin. (1) lit. b) și alin. (3) din Ordonanța Guvernului nr. 26/2013 pot prevedea în bugetul de venituri și cheltuieli majorarea cheltuielilor de natură salarială față de nivelul planificat în ultimul buget de venituri și cheltuieli, aprobat conform prevederilor legale. Potrivit reclamanților, distincția dintre instituția publică și operatorul economic este făcută și cu ocazia stabilirii categoriei de personal bugetar pentru care remunerarea muncii se face în baza și cu respectarea legii unice de salarizare. Potrivit art. 1 din Legea-cadru nr. 153/2017, sfera de aplicare a legii unice de salarizare este limitată doar la personalul plătit din bugetul general consolidat al statului. Obligatorietatea stabilirii și acordării drepturilor salariale conform legii unice de salarizare doar pentru personalul plătit din bugetul general consolidat al statului este reglementată și în cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2017, în preambulul căreia se arată că scopul măsurilor dispuse prin aceasta este reducerea deficitului bugetului general consolidat sub 3% din produsul intern brut. Bugetul general consolidat este reprezentat, potrivit art. 3 pct. 2 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 69/2010), de bugetele instituțiilor și autorităților publice, fără a fi incluse și bugetele operatorilor economici la care statul este acționar majoritar.

27. Pârâta a solicitat sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea dezlegării celei de-a doua chestiuni de drept, referitoare la aplicabilitatea în cazul său a art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și a art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018. Totodată, a arătat că nu sunt incidente considerentele avute în vedere de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii în pronunțarea Deciziei nr. 5 din 5 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 448 din 30 mai 2018 (Decizia nr. 5/2018), deoarece persoanele angajate în cadrul Companiei Naționale "Administrația Porturilor Maritime" - S.A. Constanța nu sunt funcționari publici. Pârâta a arătat, totodată, că nu este autoritate sau instituție publică, ci întreprindere publică, potrivit art. 2 pct. 2 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 109/2011, aflată sub autoritatea Ministerului Transporturilor, potrivit anexei nr. 2 lit. E din Hotărârea Guvernului nr. 21/2015, apreciind, prin concluzii orale, că sub acest aspect nu se impune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție.

28. După comunicarea raportului, părțile nu au depus puncte de vedere asupra chestiunii de drept.

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

29. Completul de judecată investit cu soluționarea apelului în Dosarul nr. 3.098/118/2018 a reținut următoarele:

La acest moment al procedurii, deci fără a fi ascultat concluziile finale ale părților, s-a apreciat că art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 se aplică unei companii naționale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni, întrucât o astfel de companie, finanțată prin alocații bugetare, este instituție publică în înțelesul art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002.

Astfel, "instituțiile din subordinea/coordonarea acestora", în speță a unui minister, sunt toate entitățile care îndeplinesc cele două condiții prevăzute de lege: desfășurarea activității sub

autoritatea unui minister, a unei autorități publice sau a unei instituții publice autonome și finanțarea publică.

În opinia Curții de Apel Constanța, art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 au un domeniu de aplicare larg, care cuprinde și companiile naționale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni, ținând cont că rezultatele financiare ale acestora, influențate inclusiv de cheltuielile de natură salarială, se reflectă sau cel puțin se pot reflecta în dimensiunea alocațiilor bugetare și în valoarea participației statului la acea companie. De aceea, Curtea a apreciat că legiuitorul a urmărit reglementarea măsurilor aflate în discuție și la nivelul companiilor naționale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni.

Această opinie se distinge de cea potrivit căreia aceste prevederi sunt aplicabile numai personalului plătit din fonduri publice prin aceea că, spre deosebire de art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002, art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea-cadru nr. 153/2017 impune cerința finanțării integrale din bugetele publice a instituțiilor al căror personal intră sub incidența sa. Or, din cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 114/2018 nu rezultă voința legiuitorului de a limita domeniul de aplicare a măsurilor aflate în discuție la instituțiile finanțate integral din bugetele publice.

VII. Jurisprudența instanțelor naționale în materie

30. La solicitarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, instanțele naționale au comunicat o singură hotărâre judecătorească relevantă. În același timp, magistrații au formulat opinii teoretice asupra chestiunii de drept supuse dezlegării, din care a rezultat existența unor interpretări diferite:

31. Astfel, într-o primă orientare s-a susținut că o companie națională la care statul este acționar majoritar este instituție publică, în înțelesul art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002, iar dispozițiile art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 se aplică unei asemenea companii naționale.

S-a argumentat că art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 au un domeniu de aplicare larg, care cuprinde și companiile naționale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni, ținând cont că rezultatele financiare ale acestora, influențate inclusiv de cheltuielile de natură salarială, se reflectă sau cel puțin se pot reflecta în dimensiunea alocațiilor bugetare și în valoarea participației statului la acea companie. Astfel, legiuitorul a urmărit reglementarea măsurilor aflate în discuție și la nivelul companiilor naționale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni, voința acestuia nefiind aceea de a limita domeniul de aplicare a acestor măsuri la instituțiile finanțate integral din bugetele publice. S-a apreciat ca fiind relevantă Decizia nr. 28/2017, prin care s-a stabilit că noțiunea de "autoritate publică", astfel cum este definită de art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, nu este similară cu cea de "instituție publică", astfel cum este prevăzută de art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006. Pentru identitate de rațiune, și în cazul companiilor naționale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni, acestea pot fi calificate ca instituții publice centrale, în sensul art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002 (Tribunalul Neamț - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Tribunalul București - secțiile a II-a contencios administrativ și fiscal și a VI-a civilă, Tribunalul Teleorman, Tribunalul Giurgiu, Tribunalul Ialomița, Tribunalul Timiș).

În ilustrarea acestei opinii s-a depus Sentința nr. 1.077/c din 17 octombrie 2017, pronunțată de Tribunalul Neamț - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, definitivă.

32. S-a exprimat și opinia potrivit căreia pentru a include o companie națională în noțiunea de "instituție publică" este necesar a se verifica statutul acesteia și sursa de finanțare, pentru a se identifica dacă este finanțată din bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002. În caz afirmativ, este o instituție publică. Așadar, nu se poate stabili cu caracter general că o companie națională, chiar și cu capital majoritar de stat, este o instituție publică, fără a se verifica, potrivit statutului său, îndeplinirea condițiilor prevăzute de art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002.

Prevederile art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 se aplică unei companii naționale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni, în măsura în care aceasta poate fi calificată drept instituție publică.

În susținerea acestei opinii s-au avut în vedere motivele care au condus la adoptarea celor două acte normative, din expunerea de motive rezultând că măsurile fiscal-bugetare legiferate au avut în vedere respectarea principalelor caracteristici ale politicii bugetare și adoptarea de măsuri care să conducă la reducerea inflației și atingerea unui deficit bugetar la un nivel corelat cu obiectivele macroeconomice (Judecătoria Secției a VI-a civile a Curții de Apel București).

33. Într-o altă orientare s-a apreciat că o companie națională la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni nu este o instituție publică în înțelesul art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002. Acest text de lege este relativ clar în circumscrierea tipurilor de entități care sunt instituții publice. S-a argumentat că nu există o identitate între elementul privind finanțarea de la bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 și cel privind deținerea unui pachet majoritar de acțiuni. Trebuie avut în vedere că statul ar putea deține acțiuni chiar la o entitate de drept privat, fără însă ca această împrejurare să transforme respectiva entitate într-o instituție publică finanțată de la bugetul de stat.

S-a apreciat că dispozițiile art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 nu se aplică unei companii naționale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni. Art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002 impune îndeplinirea cumulativă a două condiții pentru încadrarea unei instituții în ramură publică: să fie finanțată din bugetele conținând venituri publice și să fie în subordinea/coordonarea instituțiilor publice enumerate în art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002, cea din urmă condiție nefiind îndeplinită.

Astfel, nu se poate reține că o societate în care statul deține pachetul majoritar de acțiuni ar fi coordonată de către o instituție publică, ce ar avea un reprezentant în componența organului decizional al societății, întrucât subordonarea sau coordonarea menționată în textul de lege precizat trebuie înțeleasă în economia modului de funcționare a unor instituții publice și a modului de raportare una la cealaltă. O instituție publică se află în coordonarea sau subordonarea unei alte instituții publice dacă este emis un act normativ sau administrativ care să reglementeze în mod clar acest raport de subordonare/coordonare.

Prin urmare, trebuie să existe un act juridic de drept public. Or, în cazul unei societăți în care statul deține pachetul majoritar de acțiuni, raporturile sunt de drept privat (Tribunalul Ilfov - Secția civilă, Judecătoria Cornetu, Tribunalul Maramureș - Secția a II-a civilă, Curtea de Apel Galați - Secția I civilă, Curtea de Apel Timișoara - Secția a II-a civilă).

În acord cu această opinie, magistrații Secției a II-a civile a Tribunalului Arad au apreciat că, exceptând companiile aflate în subordinea instituțiilor publice de apărare, ordine publică și securitate națională, dispozițiile art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 nu sunt aplicabile companiilor la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni. Desigur, există posibilitatea ca, fie prin actele de înființare ale respectivelor companii naționale, fie prin contractele de muncă încheiate de angajator cu salariații, să se facă trimitere la completarea acestora cu Legea-cadru nr. 153/2017 sau alte acte normative privind salarizarea din sistemul bugetar, situații în care consideră că sunt aplicabile dispozițiile art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017.

34. 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.

35. Din verificările efectuate rezultă că instanța de contencios constituțional nu s-a pronunțat asupra constituționalității dispozițiilor legale supuse interpretării.

IX. Raportul asupra chestiunii de drept

36. Prin raportul întocmit, conform art. 520 alin. (8) din Codul de procedură civilă, judecătorii-raportori au constatat că nu sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă, în sensul că, în cazul primei întrebări, și parțial în cazul celei de-a doua, nu se verifică cerința ivirii unei chestiuni de drept de a cărei lămurire să depindă soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată, iar în privința celei de-a doua întrebări nu este îndeplinită condiția ca sesizarea să aibă ca obiect o problemă de drept care să poată primi o dezlegare de principiu.

X. Înalta Curte de Casație și Justiție

37. 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

38. Temeiul sesizării îl constituie prevederile art. 519 din Codul de procedură civilă, potrivit cărora: "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 dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată".

39. Procedura pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept este reglementată prin norma enunțată, alături de mecanismul recursului în interesul legii, ca un mijloc de asigurare a unei practici judiciare unitare în interpretarea și aplicarea legii de către instanțele judecătorești, legiuitorul instituind o serie de condiții de admisibilitate pentru declanșarea acestei proceduri. Aceste condiții, care se cer a fi întrunite în mod cumulativ, sunt următoarele:

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

40. Procedând la verificarea sesizării prezente, din perspectiva îndeplinirii în mod cumulativ a tuturor condițiilor care permit declanșarea mecanismului de unificare a practicii judiciare, se constată următoarele:

41. Cu referire la primele două condiții de admisibilitate se observă că: instanța de trimitere - Curtea de Apel Constanța - este investită cu soluționarea unui apel declarat împotriva unei sentințe prin care s-a soluționat un conflict de muncă, și anume cu un litigiu în care se tinde la valorificarea drepturilor de natură salarială reprezentate de recompense la sfârșit de carieră pe care apelanții-reclamanți le-au solicitat fostului angajator, în temeiul clauzelor contractului colectiv de muncă la nivel de unitate. Judecata în calea de atac a apelului este una care se realizează în ultimă instanță, în conformitate cu prevederile art. 95 pct. 2 din Codul de procedură civilă și cu dispozițiile art. XVIII alin. (2) din Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările și completările ulterioare, coroborate cu cele ale art. 634 alin. (1) pct. 4 din Codul de procedură civilă, prin aceste reglementări fiind expres exclusă calea de atac a recursului în

materia conflictelor de muncă.

42. În legătură cu cea de-a treia cerință, referitoare la ivirea unei chestiuni de drept de a cărei lămurire să depindă soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată, se constată că aceasta nu se verifică în legătură cu prima întrebare.

43. Astfel, prin hotărârea ce face obiectul controlului judiciar în cadrul apelului pe care îl are de soluționat instanța de trimitere, respectiv prin hotărârea pronunțată la judecata litigiului în primă instanță, nu s-a reținut că pârâta Compania Națională "Administrația Porturilor Maritime" - S.A. Constanța ar avea statutul juridic de instituție publică, în sensul prevederilor art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002, și că, prin raportare la o asemenea încadrare juridică, ar trebui reținută incidența în speță a prevederilor art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017.

44. Instanța de fond a constatat că prevederile art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017, referitoare la neacordarea în anul 2018 (și) a indemnizațiilor pentru ieșirea la pensie, se aplică companiilor naționale în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011, art. 2 al acestui din urmă act normativ explicând semnificația categoriei juridice de "întreprinderi publice", în sensul că aceasta include și companiile naționale la care statul este acționar unic sau acționar majoritar. Concluzia dedusă din analiza coroborată a prevederilor legale menționate din cuprinsul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011 și Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2017 a fost că acest din urmă act normativ cuprinde, pe de o parte, prevederi exprese aplicabile autorităților și instituțiilor publice și, pe de altă parte, prevederi exprese privind întreprinderile publice, prin raportare la această din urmă categorie juridică fiind reținută aplicabilitatea în cazul pârâtei a prevederilor art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017.

45. Astfel, se constată că instanța de fond a reținut incidența art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017, în cazul companiei naționale pârâte, apreciind că această entitate are statut juridic de întreprindere publică, corespunzător definiției legale ce se regăsește într-un act normativ special care reglementează guvernarea corporativă a întreprinderilor publice, iar nu de instituție publică în sensul prevederilor Legii nr. 500/2002.

46. În egală măsură este esențial a fi observat faptul că apelanții-reclamanți nu numai că nu au criticat calificarea de întreprindere publică pe care instanța fondului a dat-o entității pârâte, dar chiar au susținut această calificare prin motivele de apel și au dezvoltat critici fundamentate chiar pe statutul de întreprindere publică al pârâtei. În concret, criticile lor au vizat exclusiv statuarea relativă la aplicabilitatea art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 față de această categorie de persoane juridice, susținând că întreprinderile publice sunt operatori economici care nu intră în sfera de reglementare a acestei dispoziții legale.

47. Relevantă este și împrejurarea că entitatea pârâtă nu a susținut, în niciun stadiu procesual, că ar avea statut juridic de instituție publică.

48. Judecata în apel este una în care se realizează controlul judiciar al hotărârii pronunțate în primă instanță, limitele acestei judecăți fiind determinate, potrivit art. 477 alin. (1) și art. 479 alin. (1) din Codul de procedură civilă, de criticile formulate de apelanți și de eventuale motive de ordine publică invocate din oficiu.

49. În condițiile în care, în litigiul în care s-a formulat sesizarea, nu a fost contestată de vreuna dintre părți calificarea de întreprindere publică dată de instanța fondului companiei naționale pârâte și nici nu a fost invocat din oficiu și pus în discuția părților vreun motiv de apel de ordine publică relativ la această calificare juridică, nu poate fi stabilită o legătură între problemele de drept pe care le ridică soluționarea pe fond a cauzei de către instanța de trimitere și chestiunea de drept care formează obiectul primei întrebări, anume "dacă o companie națională la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni este instituție publică în înțelesul art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002".

50. Dintr-o altă perspectivă se constată că prima întrebare are un caracter de mare generalitate, în sensul că, prin modul în care este formulată, tinde la determinarea unui anumit statut juridic al

companiilor naționale în oricare dintre dimensiunile în care s-ar desfășura activitatea acestora, deși litigiul pendinte se referă la un aspect concret, limitat, și anume cel privitor la existența sau nu a unor restricții în acordarea de drepturi de natură salarială în cazul persoanelor remunerate de entități juridice cu statut de companie națională.

51. Prin prisma celor expuse anterior apare ca neîndoielnică lipsa de legătură între prima întrebare formulată de autorul sesizării și soluționarea pe fond a litigiului pe care aceasta se grefează.

52. În legătură cu cea de-a doua întrebare este de observat că în conținutul ei se regăsește și solicitarea de a se lămuri dacă prevederile art. 41 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 sunt sau nu aplicabile față de companiile naționale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni.

53. Relativ la această prevedere legală titularul sesizării nu a făcut nicio precizare referitoare la legătura ei cu pricina în care a formulat sesizarea.

54. Disputa juridică din cadrul litigiului pe care instanța de trimitere are a-l soluționa este legată de aplicabilitatea sau inaplicabilitatea prevederilor art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017, iar nu de incidența în proces a prevederilor art. 41 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018. Chiar dacă această din urmă normă conține o măsură restrictivă similară cu cea din cuprinsul art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017, ea se referă la drepturi aferente perioadei 2019-2021, fiind astfel lipsită de legătură cu problema litigioasă din cauza în care a fost formulată prezenta sesizare, ce se referă la drepturi relativ la care apelanții-reclamanți au susținut că, deși li se cuveneau în anul 2018, le-au fost refuzate de pârâtă în mod injust.

55. Prin raportare la cele expuse în precedent se constată că legătura dintre cea de-a doua întrebare ce face obiectul sesizării și cauza în care ea a fost formulată își găsește justificare - din perspectiva cerinței de a avea legătură cu pricina în care a fost formulată sesizarea - numai în măsura în care se referă la aplicabilitatea prevederilor art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 în cazul unei companii naționale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni.

56. Din perspectiva cerinței legale referitoare la existența unei chestiuni de drept la care să se refere sesizarea se reține că, potrivit art. 2 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/1997 privind reorganizarea regiilor autonome, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 207/1997, cu modificările ulterioare, companiile naționale sunt societăți comerciale pe acțiuni rezultate în urma reorganizării regiilor autonome, având ca obiect activități de interes public național.

57. În aplicarea acestei reglementări a fost emis un act administrativ unilateral cu caracter individual, respectiv Hotărârea Guvernului nr. 517/1998 privind înființarea Companiei Naționale "Administrația Porturilor Maritime" - S.A. Constanța, prin efectul căruia a luat ființă compania națională pârâtă, prin reorganizarea Regiei Autonome "Administrația Portului Constanța". Acest act de autoritate conține, în art. 1 alin. (3), dispoziția explicită potrivit căreia compania este organizată ca societate pe acțiuni, iar în art. 1 alin. (4) pe aceea potrivit căreia entitatea funcționează sub autoritatea Ministerului Transporturilor.

58. Totodată, prin art. 1¹ din același act administrativ de înființare s-au evidențiat activitățile de interes public național care i-au fost conferite, iar prin art. 1² au fost stabilite principalele atribuții ale companiei, atribuții corelative menționatele activități.

59. Relativ la obiectul de activitate al companiei, la precizarea domeniului și a activității principale, precum și la activitățile specifice desfășurate de persoana juridică înființată, aceeași hotărâre de Guvern prevede, în art. 1⁴, că ele sunt prevăzute în statut - acesta reprezentând anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 517/1998.

60. Prin prisma acestui mod de constituire și de reglementare a funcționării companiei naționale ce este parte în litigiul în care a fost formulată sesizarea, pentru a putea fi stabilită aplicabilitatea

prevederilor art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 față de compania pârâtă este necesar a se analiza Statutul de organizare și funcționare a entității juridice care este parte în proces, precum și a se realiza o evaluare a situației acesteia prin prisma reglementărilor cuprinse în actul administrativ cu caracter individual edictat pentru înființarea sa, respectiv Hotărârea Guvernului nr. 517/1998. Ca atare, problema care se conturează nu este una de drept, de natură a reclama o dezlegare de principiu, ci constituie o problemă punctuală, de speță, care trebuie dezlegată de instanța de apel prin stabilirea situației de fapt, în baza analizei actelor de înființare și funcționare (Hotărârea Guvernului nr. 517/1998 și Statutul la care face trimitere actul normativ), urmată de aplicarea legislației relevante ce corespunde situației astfel stabilite.

61. Această concluzie se impune inclusiv din perspectiva statuărilor din cuprinsul Deciziei nr. 28/2017, cu referire la atribuția instanțelor judecătorești de a stabili, în baza analizei probelor, limitele raportului de subordonare dintre, pe de o parte, autoritățile publice și, pe de altă parte, entitățile juridice care funcționează sub autoritatea celor dintâi, o astfel de evaluare fiind de natură să permită a se concluziona dacă și în ce măsură problema litigioasă, referitoare la drepturile de natură salarială, se situează în domeniul de aplicare a dispozițiilor normative care concretizează exercitarea autorității statului. Relevante sub acest aspect sunt considerente cuprinse în paragrafele 62-67 ale menționatei decizii pronunțate de instanța supremă:

"62. Pentru categoria serviciilor publice, Legea nr. 273/2006 a introdus o condiție specială, și anume, subordonarea față de unitățile administrativ-teritoriale: comune, orașe, municipii, sectoarele municipiului București, județele, municipiul București.

63. Din conținutul acestor dispoziții legale rezultă că noțiunea de «autoritate publică» din cuprinsul Legii nr. 554/2004 nu este similară cu cea de «instituție publică» din cuprinsul Legii nr. 273/2006.

64. Legea nr. 273/2006 a introdus o noțiune autonomă, având drept suport serviciile publice despre care face vorbire și Legea nr. 554/2004, însă nu în orice condiții, ci numai dacă sunt în subordinea unităților administrativ-teritoriale.

65. Răspunsul la cea de-a doua întrebare formulată de autorul sesizării este, așadar, în mod firesc, negativ, noțiunile nefiind similare.

66. În raport cu cele prezentate mai sus, chestiunea care poate conduce la dezlegarea pricinii este aceea dacă furnizorul serviciului public de apă și canalizare, constituit în societate comercială pe acțiuni, este o instituție publică, în sensul art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006, coroborat cu art. 9 alin. (12) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 29/2011, și dacă se află în subordinea unităților administrativ-teritoriale acționare, care au înființat societatea.

67. Or, analiza existenței/inexistenței subordonării o poate face numai completul care soluționează recursul, în baza probelor administrate în cauză, nefiind o chestiune de drept care să necesite pronunțarea unei hotărâri preliminare."

62. Considerentele expuse mai sus sunt valabile, pentru identitate de rațiune, și în legătură cu întrebările care formează obiectul sesizării prezente, pentru că ele vizează raportul dintre o autoritate publică și o entitate juridică cu statut de societate comercială pe acțiuni, care îndeplinește servicii de interes public și care se află în subordinea respectivei autorități publice, existând un raport juridic similar între compania națională care are calitatea de pârâtă din litigiul aflat pe rolul titularului sesizării, pe de o parte, și, pe de altă parte, Ministerul Transporturilor în calitate de autoritate publică față de care este subordonată această companie, în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (1) cu referire la anexa nr. 2 lit. E din Hotărârea Guvernului nr. 21/2015.

63. În concluzie, atât prima întrebare, cât și parțial cea de-a doua întrebare formulate de titularul sesizării sunt lipsite de legătură cu litigiul pendinte, iar aspectele din cea de-a doua întrebare, care ar avea relevanță în contextul aspectelor litigioase concret conturate în litigiul asupra căruia este chemată să se pronunțe instanța de trimitere, nu constituie veritabile chestiuni de drept, adică

probleme determinate de existența unor dispoziții legale neclare sau lacunare. În realitate, problema sesizată de Curtea de Apel Constanța este una care poate fi rezolvată printr-un demers uzual în activitatea jurisdicțională, și anume: stabilirea coordonatelor juridice în care funcționează compania națională intimată, prin prisma statutului și a actului de înființare reprezentat de Hotărârea Guvernului nr. 517/1998; identificarea tuturor dispozițiilor legale ce sunt relevante din perspectiva limitelor în care există o subordonare a acestei companii față de autoritățile publice; interpretarea sistematică a acestora în vederea aplicării lor la speța pendinte.

64. Drept urmare, se constată că nu este îndeplinită nici condiția ca sesizarea să aibă ca obiect o chestiune de drept care să poată primi o dezlegare de principiu.

65. Din perspectiva celei de-a patra condiții de admisibilitate, și anume cea referitoare la noutatea chestiunii în privința căreia a fost formulată sesizarea - desigur, privită în limitele impuse de legătura cu soluționarea cauzei pendinte la instanța de trimitere -, poate fi reținută îndeplinirea ei, ținând seama de împrejurarea că, în urma consultării instanțelor naționale, se constată că nu au fost identificate hotărâri judecătorești care să fi tranșat litigii relative la o chestiune identică celei la care se referă sesizarea prezentă. De asemenea, nu au fost identificate decizii de speță pronunțate de instanța supremă relativ la aceeași problematică a relației între, pe de o parte, drepturi de natură salarială (altele decât salariul) recunoscute prin contractul colectiv de muncă în favoarea salariaților unor societăți comerciale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni și, pe de altă parte, măsurile legislative de suspendare temporară a acordării unor asemenea drepturi.

66. De asemenea, trebuie constatat că verificările efectuate cu privire la jurisprudența instanței supreme au relevat împrejurarea că nu s-au pronunțat decizii referitoare la aceeași chestiune în vreuna dintre procedurile speciale destinate unificării practicii judecătorești (dezlegarea unor probleme de drept sau recurs în interesul legii) și nici nu a fost identificată declanșarea ori iminența declanșării procedurii recursului în interesul legii pe aceeași problematică.

67. Pentru toate aceste considerente, prezenta sesizare va fi respinsă ca inadmisibilă, mecanismul de unificare a practicii judiciare prevăzut de art. 519 din Codul de procedură civilă neputând fi valorificat în condițiile în care întrebările formulate de titularul sesizării nu îndeplinesc în mod cumulativ condițiile restrictive de admisibilitate.

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca inadmisibilă, sesizarea formulată de Curtea de Apel Constanța - Secția I civilă, în Dosarul nr. 3.098/118/2018, pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile, cu privire la următoarele probleme de drept:

1. Dacă o companie națională la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni este instituție publică în înțelesul art. 2 alin. (1) pct. 30 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare;

2. Dacă art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, aprobată cu completări prin Legea nr. 80/2018, cu modificările și completările ulterioare, și art. 41 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, cu modificările și completările ulterioare, se aplică unei companii naționale la care statul deține pachetul majoritar de acțiuni.

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

WWW.JURI.RO