

Interpretări divergente cu privire la prescripția dreptului material la acțiune în litigiile de contencios administrativ

Divergent interpretations of prescription the material right to action in administrative litigation

Prof. univ. dr. **Claudia ROȘU***
Universitatea de Vest din Timișoara
Facultatea de Drept

Abstract

The article analyzes contrary solutions regarding the prescription of the material right to action pronounced by the Timișoara Court of Appeal, Administrative and Fiscal Litigation Section.

In its agreed opinion, the appellate court rejected the exception of the prescription of the material right to action stating that the plaintiffs had addressed a prior complaint to the defendant authority, and its refusal led to the promotion of a summons.

In the criticized solution, the exception of the prescription of the material right to action was admitted, motivated by the fact that for granting the salary rights, the civil servants do not have to file a prior complaint prior to the notification to the court.

The problem was solved by the supreme court by Decision no. 22/2020, appeal in the interest of the law, by which it decided that in the litigations of the civil servants regarding the salary rights they can address directly to the court.

Keywords: salary rights; civil servants; preliminary procedure; the prescription of the material right to action; obligation.

Rezumat

În articol sunt analizate soluții contrare referitoare la prescripția dreptului material la acțiune pronunțate de Curtea de Apel Timișoara, Secția de contencios administrative și fiscal.

În opinia agreată, instanța de recurs a respins excepția prescripției dreptului material la acțiune arătând că reclamanții s-au adresat cu o plângere prealabilă autorității pârâte, iar refuzul acesteia a determinat promovarea unei cereri de chemare în judecată.

* claudia.rosu@e-uvt.ro.

În soluția criticată, s-a admis excepția prescripției dreptului material la acțiune, motivat de faptul că pentru acordarea drepturilor salariale, funcționarii publici nu trebuie să depună plângere prealabilă anterior sesizării instanței de judecată.

Problema a fost soluționată de instanța supremă prin Decizia nr. 22/2020, recurs în interesul legii, prin care a decis că în litigiile funcționarilor publici referitoare la drepturile salariale se pot adresa direct instanței de judecată.

Cuvinte-cheie: drepturi salariale; funcționari publici; procedura prealabilă; prescripția dreptului material la acțiune; obligativitate.

1. Preliminarii

Orice cerere de chemare în judecată trebuie să fie făcută în termenul de prescripție a dreptului material la acțiune. Termenul general de prescripție, astfel cum dispune art. 2.517 C. civ., este de 3 ani, dacă legea nu prevede un alt termen.

Accesul liber la justiție permite fiecărei persoane fizice sau juridice să se adreseze instanței de judecată. Orice proces începe prin înregistrarea cererii la instanță, în condițiile legii¹.

Uneori însă, reclamantul înainte de sesizarea instanței de judecată, trebuie să parcurgă o procedură prealabilă obligatorie. De exemplu, procedura prevăzută de art. 7 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. În acest caz procedura prealabilă este o procedură administrativă prin care o persoană lezată într-un drept sau interes legitim al său, printr-un act administrativ unilateral, solicită autorității emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, revocarea în tot sau în partea a aceluia act administrativ².

Dacă reclamantul nu a îndeplinit procedura prealabilă, cererea se va respinge ca inadmisibilă (*s. n.*), deoarece procedura prealabilă administrativă este o condiție de exercițiu pentru acțiunea civilă³.

Pe parcursul procesului, lipsa procedurii prealabile se invocă prin intermediul unei excepții de fond (pentru că este în legătură cu o condiție de exercițiu a acțiunii), peremp-torie/dirimantă (pentru că admiterea ei duce la anularea cererii de chemare în judecată) și relativă (pentru că poate să fie invocată numai de către pârât, prin întâmpinare)⁴.

2. Litigiile funcționarilor publici referitoare la drepturi salariale

2. 1. Situația în care soluția de admitere a excepției prescripției dreptului material la acțiune a fost casată în recurs

¹ C. Roșu, *Drept procesual civil. Partea generală*, Editura C.H. Beck, București, 2016, p. 199.

² A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ediția 3, Editura C.H. Beck, București, 2017, p. 160.

³ G. Boroi, M. Stancu, *Drept procesual civil*, Editura Hamangiu, București, 2015, p. 332.

⁴ M. Tăbârcă, *Drept procesual civil, vol. II*, Editura Universul Juridic, București, 2013, p. 21.

Statutul funcționarilor publici chiar dacă este vorba de drepturi salariale atrage competența materială de soluționare a unor astfel de litigii de către tribunal, respectiv de Secția Contencios administrativ și fiscal.

Fiind sub imperiul Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ⁵, art. 7 impune procedura prealabilă înainte ca reclamantul să se adreseze instanței de contencios administrativ.

În acest context, într-un dosar finalizat prin Sentința civilă nr. 1107/2020 a Tribunalului Timiș, Secția de contencios administrativ și fiscal⁶, instanța a admis prescripția dreptului material la acțiune pentru pretențiile aferente unei anumite perioade și, în consecință, a respins acțiunea pentru această perioadă ca prescrisă.

Perioada considerată prescrisă, însă, era exact cea în care reclamanții au solicitat autorității publice recunoașterea drepturilor pretinse.

Pentru admiterea excepției prescripției dreptului material la acțiune, instanța de fond s-a raportat la prevederile art. 2.517 C. civ., care se referă la termenul general de 3 ani, dacă legea nu prevede un alt termen și la cele ale art. 171 alin. (1) din Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii⁷, care prevede că dreptul la acțiune cu privire la drepturile salariale, precum și cu privire la daunele rezultate din neexecutarea în totalitate sau în parte a obligațiilor privind plata drepturilor salariale se prescrie în termen de 3 ani de la data la care drepturile respective erau datorate.

Prima instanță a mai reținut că reclamanții solicitând plata unor drepturi de natură patrimonială pentru perioada solicitată, care depășește 3 ani anteriori formulării cererii, a considerat întemeiată prescripția dreptului material la acțiune invocată de instituția pârâtă, pentru perioada respectivă. În consecință, a respins acțiunea pentru acea perioadă, ca prescrisă.

În opinia noastră, soluția este eronată, deoarece instanța de fond a aplicat greșit normele de drept material, deoarece în prezenta speță din cauza statutului de funcționari publici, litigiul este unul de contencios administrativ și nu de dreptul muncii, dovadă fiind faptul că el se soluționează de tribunal, secția de contencios administrativ și nu de tribunal, secția de litigii de muncă.

În acest sens, în litigiile funcționarilor publici ce vizează drepturi salariale, potrivit dispozițiilor art. 109 din Legea nr. 188/1999⁸: „Cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al

⁵ Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

⁶ Sentința civilă nr. 1107/2020 pronunțată de Tribunalul Timiș, Secția de contencios administrativ și fiscal (nepublicată).

⁷ Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345 din 18 mai 2011.

⁸ Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 29 mai 2007, cu modificările și completările ulterioare. În prezent Legea nr. 188/1999 a fost abrogată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, care a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare.

funcționarului public sunt de competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe”.

De asemenea, calea de atac stabilită pentru astfel de litigii este recursul în termen de 15 zile de la comunicare și nu apelul cum este în cazul litigiilor de muncă, în termen de 10 zile de la comunicarea hotărârii.

În litigiul respectiv, am apreciat că legea aplicabilă este cea a contenciosului administrativ nr. 554/2004 și nu Codul civil. Potrivit art. 11 alin. (1) lit. a) se prevede în mod expres că cererile prin care se solicită recunoașterea dreptului pretins, se pot introduce în termen de 6 luni de la data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă, ca în cazul din speță. Or, față de răspunsul pârâtei la recursul administrativ grațios, cererea de chemare în judecată a fost promovată la mai puțin de 30 de zile de la primirea acestuia.

Dar chiar și dacă s-ar aplica prevederile Codului civil, termenul de 6 luni, fiind un termen de prescripție, este supus suspendării. Potrivit art. 2.532 pct. 7 C. civ, în cazul în care cel îndreptățit la acțiune, trebuie potrivit legii să folosească o anumită procedură prealabilă, cum este în speță reclamația administrativă, prescripția nu începe să curgă, iar dacă a început să curgă, ea se suspendă. Chiar și la momentul invocării de către pârâtă a excepției prescripției dreptului material la acțiune, termenul de 6 luni de la data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă nu expirase.

Fiind un litigiu de contencios administrativ, reclamantii au fost obligați potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 să formuleze plângere prealabilă pentru recunoașterea dreptului pretins.

În acest sens, în literatura juridică⁹ s-a arătat în mod expres că în anumite cazuri, legea condiționează sesizarea instanței judecătorești de parcurgerea unei proceduri prealabile în fața altor autorități, dovada îndeplinirii acesteia trebuind să fie anexată cererii de chemare în judecată. Este vorba de procedurile prealabile obligatorii instituite de lege. De exemplu, o astfel de procedură prealabilă este cea administrativă reglementată de Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ.

Dacă reclamantul nu a îndeplinit procedura prealabilă, cererea se va respinge ca *inadmisibilă (s.n.)*, deoarece procedura prealabilă administrativă este o condiție de exercițiu a acțiunii civile¹⁰.

La data promovării plângerii prealabile nu exista dezlegarea dată de Înalta Curte de Casație și Justiție, prin care s-a admis recursul în interesul legii prin Decizia nr. 22/2020¹¹ și s-a decis că în litigiile de funcție publică vizând obligarea angajatorului la plata unor drepturi salariale neacordate, acesta se poate adresa direct instanței de contencios administrativ, fără a fi necesar ca anterior sesizării instanței să fi solicitat angajatorului acordarea aceluiași drepturi.

⁹ G. Boroi, M. Stancu, *op. cit.*, p. 332.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Decizia nr. 22/2020 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție-Complețul pentru soluționarea recursului în interesul legii, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1208 din 10 decembrie 2020.

De aici, a rezultat expres că anterior acestei decizii, pentru astfel de litigii era obligatorie parcurgerea procedurii prealabile, absența acesteia fiind sancționată cu respingere cererii ca inadmisibilă.

În acest sens, instanțele au reținut că este inadmisibilă cererea de chemare în judecată formulată direct în fața instanțelor de judecată, fără ca, în prealabil, să se fi solicitat angajatorului acordarea despăgubirilor (constând în diferențe salariale dintre salariul la nivelul maxim aferent gradului profesional și gradația de vechime pentru funcțiile publice și salariul efectiv plătit în perioada avută în vedere) și fără ca acesta să își fi manifestat explicit refuzul său cu privire la această cerere, refuz ce urma să fie analizat de instanțele de judecată.

Se impune precizarea că procedura prealabilă a fost instituită în dreptul administrativ ca un mijloc care ar putea oferi persoanei vătămate posibilitatea de a obține soluționarea litigiului prin recunoașterea dreptului sau a interesului legitim vătămat într-un termen mai scurt, fără intervenția instanței, iar nu ca un obstacol în exercitarea dreptului de acces liber la justiție.

Cu toate acestea, pârâta a refuzat acordarea drepturilor salariale solicitate de către reclamantși.

Dar, instanța supremă prin Decizia nr. 22/2020 a tranșat problema de drept, astfel încât **în prezent nu este necesară procedura prealabilă**, dar care era obligatorie la data promovării cererii de chemare în judecată.

Împotriva sentinței reclamantșii au promovat recurs, care a fost admis prin Decizia civilă nr. 571/2021, pronunțată de Curtea de Apel Timișoara, Secția Contencios administrativ și fiscal¹².

În mod legal instanța de recurs a considerat că, critica reclamantșilor recurenți privitoare la respingerea ca prescrise a pretențiilor de recalculare a salariului funcției de bază la nivel maxim în plată din cadrul autorității publice pentru perioada solicitată, este întemeiată.

Ca argumente, instanța de recurs a reținut că în mod greșit prima instanță a apreciat că, raportat la data introducerii acțiunii pretențiile vizând perioada menționată ar fi prescrise, dat fiind că, așa cum judicios au atras atenția reclamantșii recurenți, aceștia s-au adresat instituției pârâte cu o solicitare administrativă pentru ca salarizarea lor să fie adusă la nivelul maxim în plată.

De asemenea, instanța de recurs a arătat că demersul judiciar al reclamantșilor a fost declanșat tocmai ca urmare a refuzului pârâtului, exprimat prin intermediul răspunsului de a face aplicarea art.1 alin. (5¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014¹³ privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în

¹² Decizia nr. 571/2021 pronunțată de Curtea de Apel Timișoara, Secția Contencios administrativ și fiscal (nepublicată).

¹³ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 925 din 18 decembrie 2014.

domeniul cheltuielilor publice, modificată prin Legea nr. 71/2015¹⁴ pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 83/2015, așa cum fără dubiu rezultă din chiar cuprinsul cererii de chemare în judecată.

Instanța de recurs a concluzionat că prin cererea reclamanților adresată angajatorului pentru recalcularea drepturilor salariale a avut loc o punere în întârziere a acestuia, cu efect întreruptiv de prescripție, pe de o parte, conform art. 2537 pct. 4 C. civ., care dispune că prescripție se întrerupe prin orice act prin care cel în folosul căruia curge prescripție este pus în întârziere, iar pe de altă parte, de vreme ce, implicit, prin acțiunea pendinte se critică refuzul acordării drepturilor salariale solicitate de reclamanți prin cererea adresată angajatorului pentru trei ani în urmă apare firesc ca pretențiile reclamanților deduse judecății să fie aceleași cu cele indicate în cererea adresată pârâtei, cerere soluționată cu refuzul explicit al pârâtei și care este supus verificării jurisdicționale de legalitate prin demersul litigios pendent.

Astfel cum s-a arătat în literatura juridică¹⁵, procedura administrativă prealabilă sau recursul administrativ este una din *condițiile prealabile obligatorii (s.n.)* pentru promovarea acțiunii în contencios administrativ. Neîndeplinirea procedurii prealabile de către reclamant poate fi invocată de către autoritatea publică pârâtă (emitent a actului atacat), ca motiv de inadmisibilitate a acțiunii reclamantului.

Cu privire la termenul de introducere a acțiunii în contencios administrativ, s-a menționat că în cazul în care autoritatea publică nu rezolvă cererea sau, după caz, reclamația administrativă în termen de 30 de zile, la expirare acestui termen începe să curgă termenul de 6 luni pentru sesizarea instanței judecătorești¹⁶.

Or, față de aceste argumente reiese fără echivoc că soluția de admiterea a excepției prescripției dreptului material la acțiune și pe cale de consecință respingerea acțiunii este nelegală și nefondată.

2.2. Situația în care excepția prescripției dreptului material la acțiune a fost admisă în recurs

Într-un alt litigiu, prin Sentința civilă nr. 229/2021¹⁷, pronunțată de Tribunalul Timiș, Secția de Contencios administrativ și fiscal, s-a admis excepția prescripției dreptului la acțiune pentru pretențiile aferente unei anumite perioade invocată de către pârâtă și s-a admis cererea de chemare în judecată pentru altă perioadă cu consecința recalculării drepturilor salariale solicitate de reclamanți.

Împotriva acestei sentințe au promovat recurs reclamanții și instituția pârâtă.

¹⁴ Legea nr. 71/2015 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 83/2014, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 6 aprilie 2015.

¹⁵ A. Trăilescu, *Drept administrativ. Partea specială*, ediția 2, Editura C.H. Beck, București, 2020, p. 205.

¹⁶ *Idem*, p. 209.

¹⁷ Sentința civilă nr. 229/2021, pronunțată de Tribunalul Timiș, Secția de Contencios administrativ și fiscal (nepublicată).

În susținerea recursului reclamanților s-au avut în vedere aceleași argumente ca și în cazul recursului împotriva sentinței civile nr. 1107/2020, anume faptul că fiind în prezența unui litigiu de contencios administrativ, nu se aplică prevederile din Codul civil, ci ale Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Potrivit art. 11 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 se prevede în mod expres că cererile prin care se solicită recunoașterea dreptului pretins, se pot introduce în termen de 6 luni de la data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă, ca în cazul din speță.

Or, la data înregistrării cererii de chemare în judecată nu era împlinit termenul de 6 luni, de la data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă.

Pârâta prin recurs s-a referit la aspecte de fond, care nu fac obiectul analizei noastre.

Referitor la prescripția dreptului material la acțiune, instanța de recurs a pronunțat o soluție complet diferită de celălalt complet de judecată, deși este vorba de aceeași secție de Contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel Timișoara.

Prin Decizia civilă nr. 782/2021¹⁸, pronunțată de Curtea de Apel Timișoara, Secția Contencios Administrativ și fiscal, s-a respins recursul reclamanților și s-a admis recursul pârâtei, cu consecința respingerii cererii de chemare în judecată pentru acordarea drepturilor salariale ca neîntemeiată și s-a menținut soluția de admitere a excepției prescripției pentru o anumită perioadă.

Pentru a pronunța această soluție, instanța de recurs a considerat că reclamanții pretinzând drepturi salariale nu se impunea parcurgerea procedurii prealabile, ci, se aplică dreptul comun din legislația muncii, care permite funcționarilor publici să acționeze pentru recunoașterea drepturilor salariale în condițiile și termenele prevăzute de Codul muncii.

De asemenea, instanța de recurs nu și-a însușit susținerea că anterior Decizie nr. 22/2020 pronunțată de instanța supremă în recurs în interesul legii era obligatorie parcurgerea procedurii prealabile, absența acesteia fiind sancționată cu respingerea cererii ca inadmisibilă.

Curtea a ajuns la concluzia că nu-și poate însuși susținerea reclamanților în sensul că anterior pronunțării Deciziei nr. 22/2020 era obligatorie parcurgerea procedurii prealabile, faptul că instanțele de judecată au interpretat diferit dispozițiile legale nejustificând obligativitatea formulării unei plângeri prealabile.

Apreciem soluția de respingere a recursului reclamanților și argumentele invocate ca nelegale și netemeinice.

Pe de o parte instanța de recurs care a pronunțat Decizia civilă nr. 782/2021 a avut o soluție contrară Deciziei civile nr. 571/2021 a aceleiași secții a Curții de Apel Timișoara, în același tip de litigiu, iar pe de altă parte a ignorat complet argumentele reținute de instanța supremă prin Decizia nr. 22/20202.

Una dintre calitățile justiției este să fie previzibilă. Or, în condițiile în care aceeași secție oferă soluții total contradictorii, te întrebi de ce nu se poate ajunge la o situație unitară în

¹⁸ Decizia civilă nr. 782/2021 a Curții de Apel Timișoara, Secția Contencios Administrativ și fiscal (nepublicată).

ședințele de practică neunitară pe care le organizează instanțele de judecată. Acest tip de litigii a fost des întâlnit în ultimii ani, nu doar la nivelul instanțelor din Timiș, ci și în restul țării, drepturile salariale ale funcționarilor publici fiind obiectul multor dosare pe rolul secțiilor de contencios administrativ de la tribunale și curți de apel.

În acest fel se ajunge la situația total nelegală în care justițiabilii apreciază șansele de câștig sau pierdere a cererilor lor în funcție de completul de judecată la care li s-a repartizat cauza, ceea ce este nepermis, dar întâlnită des în practica instanțelor de judecată, cel puțin la nivelul secțiilor de contencios administrativ și fiscal de la nivelul Tribunalului Timiș, dar mai ales de la Curtea de Apel Timișoara, în acest ultim caz situația fiind deosebit de gravă, deoarece sunt soluții definitive pronunțate în recurs.

Cum să înțeleagă justițiabilul modul de soluționare când lui i s-au respins cererile solicitate, iar colegilor exact aceleași cereri au fost admise.

Judecătorii nu sunt mai presus de lege, iar dreptatea nu poate fi împărțită aleatoriu. Însă, din păcate exact aceasta este impresia pe care o lasă Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel Timișoara. Exact aceleași prevederi legale nu pot fi interpretate atât de diferit, în contradicție totală cu soluții din dosare identice.

Ajungem la ignorarea argumentele date prin Decizia nr. 22/2020 a instanței supreme. Problema de drept care a generat practică neunitară a fost referitoare la aplicabilitatea dispozițiilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, care reprezintă dreptul comun în materia contenciosului administrativ, în litigiile de funcție publică vizând stabilirea/acordarea drepturilor salariale.

S-a demonstrat că în practica instanțelor de judecată nu există un punct de vedere unitar cu privire la aplicarea sau nu a Legii nr. 554/2004.

Astfel, *unele instanțe* au considerat că prevederile Legii nr. 554/2004 sunt aplicabile litigiilor care au ca obiect drepturi salariale ale funcționarilor publici. În acest sens s-a reținut că este *inadmisibilă (s. n.)* cererea de chemare în judecată *formulată direct (s.n.)* în fața instanțelor de judecată, fără ca, în prealabil, să se fi solicitat angajatorului acordarea despăgubirilor (constând în diferențe salariale dintre salariul la nivelul maxim aferent gradului profesional și gradația de vechime pentru funcțiile publice și salariul efectiv plătit în perioada avută în vedere) și fără ca acesta să își fi manifestat explicit refuzul său cu privire la această cerere, refuz ce urma să fie analizat de instanțele de judecată.

În situația în care reclamantii nu s-au adresat, anterior sesizării instanței, cu o cerere prin care să solicite angajatorului plata drepturilor salariale, acțiunea este inadmisibilă, dar nu pentru lipsa procedurii prealabile, în sensul explicitat de prevederile art. 2 alin. (1) lit. j) din Legea nr. 554/2004, ci pentru lipsa cererii care să declanșeze un refuz nejustificat susceptibil de cenzură în instanța de contencios administrativ.

Aceasta deoarece, în lipsa unei cereri adresate autorității, nu există un refuz al acesteia (justificat sau nu) de admitere a pretențiilor solicitantului; în cazul refuzului nejustificat, art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 nu prevede necesitatea formulării plângerii prealabile tocmai pentru că refuzul este declanșat de o cerere prealabilă adresată autorității în vederea recunoașterii dreptului pretins.

De altfel, caracterul „obligatoriu” al procedurii prealabile sesizării instanței de contencios administrativ a fost considerat contestabil, în raport cu prevederile art. 21 din Constituția României, care consacră ca drept fundamental „accesul liber la justiție”¹⁹.

Alte instanțe au apreciat că Legea nr. 554/2004 nu este aplicabilă în astfel de litigii. S-a considerat că drepturile salariale ale funcționarilor publici își au temeiul legal în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, act normativ care nu prevede îndeplinirea unei proceduri prealabile.

Faptul că judecata acestor litigii este dată, tot în temeiul Legii nr. 188/1999, în competența instanței de contencios administrativ nu atrage aplicarea prevederilor Legii nr. 554/2004, în ceea ce privește dispozițiile art. 7 referitoare la procedura prealabilă, întrucât art. 109 din Legea nr. 188/1999 nu face trimitere la termenele și condițiile Legii contenciosului administrativ.

Din aceste soluții complet divergente reiese că până la clarificarea oferită de instanța supremă era foarte riscant pentru funcționarii publici să se adreseze direct instanței de judecată, deoarece din cauza practicii neunitare la nivelul atât al instanțelor de judecată, cât și al diferitelor complete de judecată, ajungeau la soluția drastică a respingerii cererii lor ca inadmisibilă.

Atunci, cum a putut ignora instanța de recurs acest risc major pentru promovarea unei cereri de chemare în judecată și să considere prescrise pretențiile solicitate tocmai prin plângerea prealabilă.

Astfel cum au decis unele instanțe de judecată, fără să se solicite autorității drepturile salariale, nu există refuzul care să fie cenzurat în cadrul judecății.

Înalta Curte de Casație și Justiție în adoptarea soluției a stabilit că în litigiile de funcție publică vizând obligarea angajatorului la plata unor drepturi salariale neacordate, precum și atunci când angajatorul nu a emis un act administrativ ori actul respectiv nu a fost comunicat funcționarului public, acesta se poate adresa direct instanței de contencios administrativ, fără a fi necesar ca anterior sesizării instanței să fi solicitat angajatorului acordarea aceluiași drepturi.

Ca argumente, a reținut că prezintă importanță prevederile art. 117 din Legea nr. 188/1999, care dispun completarea acestei legi cu prevederile legislației muncii, precum și vocația Codului muncii, consfințită de art. 1 alin. (2) și art. 278 alin. (2) din cod, de a constitui dreptul comun aplicabil tuturor raporturilor de muncă, inclusiv celor neîntemeiate pe un contract individual de muncă, reglementate în legi speciale, în măsura în care reglementările speciale nu sunt complete și aplicarea lor nu este incompatibilă cu specificul raporturilor de muncă respective.

¹⁹ I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă, Vol. II*, Editura Universul Juridic, București, 2013, p. 634.

Relevantă este, de asemenea, și definiția pe care art. 1 lit. p) din Legea nr. 62/2011a dialogului social²⁰ o dă conflictelor individuale de muncă, categorie în care include și conflictele de muncă ce au ca obiect exercitarea unor drepturi sau îndeplinirea unor obligații care decurg din raporturile de serviciu ale funcționarilor publici în legătură cu plata unor despăgubiri pentru acoperirea prejudiciilor cauzate de părți prin neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor stabilite prin raportul de serviciu.

Or, se observă, pe de o parte, că Legea nr. 188/1999 nu conține dispoziții speciale, derogatorii de la prevederile Codului muncii și Legea nr. 62/2011 sub aspectul condițiilor și termenelor în care funcționarii publici pot sesiza cu acțiuni directe instanțele de contencios administrativ pentru a obține obligarea angajatorului la plata unor drepturi salariale și că, pe de altă parte, completarea, în această privință, cu dispozițiile art. 171 alin. (1) și art. 268 alin. (1) lit. c) din Codul muncii, care prevăd posibilitatea formulării acțiunilor directe într-un termen de prescripție de 3 ani de la data nașterii dreptului la acțiune, în situația în care obiectul conflictului individual de muncă constă în plata unor drepturi salariale neacordate sau a unor despăgubiri către salariat, nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor juridice de muncă ale funcționarilor publici.

În condițiile în care însă, la data promovării cererii pentru acordarea drepturilor salariale nu exista această dezlegare, era prudent ca justițiabilii să se adrese autorității pentru acordarea drepturilor salariale prin plângerea prealabilă și ca urmare a refuzului să se adreseze instanței de judecată.

3. Concluzii

Considerăm soluția pronunțată prin Decizia civilă nr. 571/2021 legală și temeinică, corectă în raport cu prevederile legale existente la data promovării cererilor de chemare în judecată pentru acordarea plății unor drepturi salariale.

Dezavuăm total modul de argumentare și soluționare prin Decizia civilă nr. 782/2021, deoarece în absența dezlegărilor aduse prin Decizia nr. 22/2020 a Înaltei Curți de Casație și Justiție-Complețul pentru soluționarea recursului în interesul legii, era total imprudentă promovarea cererilor pentru acordarea drepturilor salariale de către funcționarii publici direct în fața instanței de judecată.

În final, ne exprimăm mulțumirea că problema a fost rezolvată, iar pe viitor pentru astfel de litigii, funcționarii publici se vor putea adresa direct instanței de judecată, fără să mai fie nevoiți să recurgă la vreo procedură prealabilă.

²⁰ Legea nr. 62/2011 a dialogului social a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 625 din 31 august 2012, cu modificările și completările ulterioare.

