

Decizia nr. 32/2020 privind examinarea sesizării formulate de Curtea de Apel București - Secția a VII-a pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale în vederea dezlegării unor chestiuni de drept

În vigoare de la 26 iunie 2020

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 553 din 26 iunie 2020. Formă aplicabilă la zi, **12 aprilie 2023**.

COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT

Dosar nr. 166/1/2020

Corina-Alina Corbu	- președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție - președintele completului
Carmen Elena Popoiag	- pentru președintele Secției I civile
Marian Budă	- președintele Secției a II-a civile
Denisa Angelica Stănișor	- președintele Secției de contencios administrativ și fiscal
Mihaela Paraschiv	- judecător la Secția I civilă
Mihaela Tăbărcă	- judecător la Secția I civilă
Simona Lala Cristescu	- judecător la Secția I civilă
Beatrice Ioana Nestor	- judecător la Secția I civilă
Mioara Iolanda Grecu	- judecător la Secția I civilă
Virginia Florentina Duminecă	- judecător la Secția a II-a civilă
Elisabeta Roșu	- judecător la Secția a II-a civilă
Minodora Condoiu	- judecător la Secția a II-a civilă
Iulia Manuela Cîrnu	- judecător la Secția a II-a civilă
Maria Speranța Cornea	- judecător la Secția a II-a civilă
Adriana Elena Gherasim	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Decebal Constantin Vlad	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Adriana Florina Secrețeanu	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Ana Roxana Tudose	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Adrian Remus Ghiculescu	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept competent să judece sesizarea ce formează obiectul Dosarului nr. 166/1/2020 este legal 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.

Sedința este prezidată de doamna judecător Corina-Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și

Justiție.

La ședința de judecată participă doamna Ileana Peligrad, magistrat-asistent, desemnată în conformitate cu dispozițiile art. 27⁶ din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a luat în examinare sesizarea formulată de Curtea de Apel București - Secția a VII-a pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale în vederea dezlegării următoarelor chestiuni de drept:

" Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 11 alin. (1) din Legea-cadru nr. 153/2017, art. 2 alin. (1) lit. d) și art. 18 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 162/2008, respectiv art. 190, art. 199 și art. 201 alin. (3) și alin. (9) din Legea nr. 95/2006, în sensul de a se stabili dacă în, înțelesul prevederilor menționate, spitalul județean de urgență în privința căruia a operat transferul ansamblului de atribuții și competențe exercitate de Ministerul Sănătății Publice către autoritățile administrației publice locale are calitatea de instituție sau serviciu public de interes județean din subordinea consiliului județean, în sensul art. 11 alin. (1) din Legea-cadru nr. 153/2017.

În ipoteza unui răspuns afirmativ la prima chestiune, să se stabilească dacă, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 11 alin. (2) din Legea nr. 153/2017, nomenclatorul la care se referă această dispoziție legală este aplicabil și funcțiilor deținute de personalul tehnic, economic și socio-administrativ din cadrul unui asemenea spital."

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

ÎNALTA CURTE,

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

I. Titularul și obiectul sesizării

1. Curtea de Apel București - Secția a VII-a pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale a dispus, prin Încheierea din 25 noiembrie 2019, pronunțată în Dosarul nr. 1.966/87/2018, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în baza art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la chestiunile de drept anterior menționate.

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

2. Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare Legea-cadru nr. 153/2017:

Art. 11. - (1) Pentru funcționarii publici și personalul contractual din cadrul familiei ocupaționale «Administrație» " din aparatul propriu al consiliilor județene, primării și consilii locale, din instituțiile și serviciile publice de interes local și județean din subordinea acestora, salariile de bază se stabilesc prin hotărâre a consiliului local, a consiliului județean sau a Consiliului General al Municipiului București, după caz, în urma consultării organizației sindicale reprezentative la nivel de unitate sau, după caz, a reprezentanților salariaților.

(2) Nomenclatorul funcțiilor necesare desfășurării activităților specifice fiecărei instituții sau autorități a administrației publice locale, precum și ierarhia funcțiilor sunt prevăzute în anexa nr. VIII cap. I lit. A pct. III și cap. II lit. A pct. IV. [...]"

3. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 162/2008 privind transferul ansamblului de atribuții și competențe exercitate de Ministerul Sănătății Publice către autoritățile administrației publice locale, aprobată prin Legea nr. 174/2011, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 162/2008:

Art. 1. - "Prezenta ordonanță de urgență stabilește cadrul legal privind transferul ansamblului de atribuții și competențe ale Ministerului Sănătății Publice către autoritățile administrației publice locale

concomitent cu asigurarea resurselor umane, materiale și financiare necesare exercitării acestora."

Art. 2. - (1) Ansamblul atribuțiilor și competențelor prevăzute la art. 1 sunt următoarele:

"

[...]

d) asistența medicală acordată în unele unități sanitare cu paturi; [...]"

Art. 18. - (1) În aplicarea prevederilor prezentei ordonanțe de urgență, Consiliul General al Municipiului " București și consiliile locale au următoarele atribuții:

a) asigurarea managementului asistenței medicale prin structuri cu atribuții specifice în acest domeniu;

b) aprobarea propunerilor privind modificarea structurii organizatorice, reorganizarea, restructurarea, schimbarea sediului și a denumirilor pentru spitalele publice din domeniul său de competență, cu avizul conform al Ministerului Sănătății Publice;

c) controlul modului de utilizare de către spitale a fondurilor alocate.

(2) Managementul asistenței medicale prevăzut la alin. (1) lit. a) se realizează prin:

a) evaluarea indicatorilor privind activitatea desfășurată în unitățile sanitare publice cu paturi și în alte structuri aflate în domeniul său de competență, stabiliți prin ordin al ministrului sănătății publice;

b) controlul de fond al unităților sanitare, în colaborare cu reprezentanții casei județene de asigurări de sănătate;

c) activitatea de soluționare legală a petițiilor cu privire la asistența medicală din unitățile sanitare din domeniul său de competență.

(3) Imobilele, compuse din construcții și terenuri aferente, în care își desfășoară activitatea unitățile sanitare cu paturi prevăzute la art. 16, aflate în domeniul public al municipiului București și în administrarea consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București, se transmit în domeniul public al municipiului București și în administrarea Consiliului General al Municipiului București, în condițiile Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, cu modificările și completările ulterioare, și cu respectarea dispozițiilor Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, republicată, cu modificările și completările ulterioare."

4. Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare Legea nr. 95/2006:

Art. 190. - (1) Spitalele publice sunt instituții publice finanțate integral din venituri proprii și funcționează pe " principiul autonomiei financiare. Veniturile proprii ale spitalelor publice provin din sumele încasate pentru serviciile medicale, alte prestații efectuate pe bază de contract, precum și din alte surse, conform legii.

(2) Prin autonomie financiară se înțelege:

a) organizarea activității spitalului pe baza bugetului de venituri și cheltuieli propriu, aprobat de conducerea unității și cu acordul ordonatorului de credite ierarhic superior;

b) elaborarea bugetului propriu de venituri și cheltuieli, pe baza evaluării veniturilor proprii din anul bugetar și a repartizării cheltuielilor pe baza propunerilor fundamentate ale secțiilor și compartimentelor din structura spitalului.

(3) Spitalele publice au obligația de a asigura realizarea veniturilor și de a fundamenta cheltuielile în raport cu acțiunile și obiectivele din anul bugetar pe titluri, articole și alineate, conform clasificăției bugetare.

(4) Prevederile alin. (2) sunt aplicabile și în cadrul ministerelor cu rețea sanitară proprie."

Art. 199. - (1) Autoritățile publice locale pot participa la finanțarea unor cheltuieli de administrare și funcționare, " respectiv cheltuieli de personal, stabilite în condițiile legii, bunuri și servicii, investiții, reparații capitale, consolidare, extindere și modernizare, dotări cu echipamente medicale ale unităților sanitare cu paturi transferate, în limita creditelor bugetare aprobate cu această destinație în bugetele locale.

(2) Autoritățile administrației publice locale pot acorda personalului medical și de specialitate din spitalele

publice din rețeaua sanitară proprie stimulente financiare lunare, în limita a două salarii minime brute pe țară, în baza hotărârii autorităților deliberative ale autorităților administrației publice locale, în limita bugetului aprobat."

Art. 201. - [...]

" (3) Bugetul de venituri și cheltuieli al spitalului public se aprobă de ordonatorul de credite ierarhic superior, la propunerea managerului spitalului.

[...]

(9) Bugetele de venituri și cheltuieli ale spitalelor din rețeaua administrației publice locale se întocmesc, se aprobă și se execută potrivit prevederilor Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, și fac parte din bugetul general al unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale."

III. Expunerea succintă a procesului în cadrul căruia s-a invocat chestiunea de drept menționată

5. Prin Cererea înregistrată la 4 decembrie 2018 cu numărul 1.966/87/2018 pe rolul Tribunalului Teleorman - Secția conflicte de muncă, asigurări sociale și contencios administrativ și fiscal, reclamantul Sindicatul "SANITAS" din Spitalul Județean de Urgență Alexandria (în continuare A), în numele și pentru membrii de sindicat persoane fizice, a chemat în judecată pe pârâtul Consiliul Județean Teleorman, reprezentat prin președintele Consiliului Județean Teleorman, în continuare B, pentru ca pe baza probelor ce vor fi administrate să se dispună:

- a) obligarea pârâtului de a emite hotărâre pentru stabilirea salarizării personalului contractual din compartimentul T.E.S.A. din cadrul A, conform anexei nr. VIII cap. II lit. A pct. IV;
- b) obligarea pârâtului de a aproba statul de funcții privind asimilarea funcțiilor specifice unităților sanitare ale salariaților din compartimentul T.E.S.A. din cadrul A cu funcțiile specifice aparatului propriu al ordonatorului de credit căruia îi sunt subordonați;
- c) stabilirea nivelului maxim al salariului de bază/indemnizației de încadrare pentru personalul încadrat, în raport cu nivelul aceluiași ordonator de credite căruia îi sunt subordonați.

6. Tribunalul Teleorman, prin Sentința civilă nr. 98 din 26 februarie 2019, a respins acțiunea ca nefondată, cu motivarea că prevederile art. 11 alin. (1) din Legea-cadru nr. 153/2017 nu sunt aplicabile salariilor de bază în litigiu, deoarece membrii de sindicat reprezentați de reclamant nu fac parte din aparatul propriu al consiliului județean, iar Spitalul Județean de Urgență Alexandria nu se încadrează în rândul instituțiilor publice de interes județean din subordinea acestei unități administrative, iar raportat la prevederile art. 18 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 162/2008, Spitalul Județean de Urgență Alexandria nu este o instituție publică de interes local aflată în subordinea Consiliului Județean Teleorman, deoarece au fost transferate doar managementul asistenței medicale și imobilele în care funcționează unitatea sanitară, concluzie ce se poate trage și din dispozițiile Legii nr. 95/2006 (art. 163, 169 și 190).

7. Totodată, s-a arătat că, deși bugetele de venituri și cheltuieli ale spitalelor din rețeaua administrației publice locale se întocmesc, se aprobă și se execută potrivit prevederilor Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, și fac parte din bugetul general al unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale, acest fapt nu poate duce la concluzia că spitalele de urgență sunt în subordinea consiliilor județene.

8. În concluzie, s-a reținut că Spitalul Județean de Urgență Alexandria este o instituție de utilitate publică, desfășurând o activitate într-un domeniu de interes public general, nu doar de interes județean, beneficiind de autonomie financiară, subordonarea față de Consiliul Județean Teleorman privind doar managementul asistenței medicale și includerea bugetului de venituri și cheltuieli în bugetul unității administrativ-teritoriale județul Teleorman; în aceste condiții, stabilirea salariilor de bază în perioada 1 ianuarie 2019-decembrie 2022 pentru personalul contractual din cadrul compartimentului T.E.S.A. intră sub incidența prevederilor art. 38 alin. (2) lit. a) și art. 39 alin. (1)-(4) din Legea-cadru nr. 153/2017.

9. Împotriva acestei sentințe reclamantul a declarat apel, solicitând schimbarea în tot a hotărârii apelate în

sensul admiterii cererii formulate, apreciind că motivarea instanței de fond nu are fundament legal, deoarece unitatea sanitară își desfășoară activitatea în subordinea Consiliului Județean Teleorman, atât din punctul de vedere al managementului asistenței medicale, cât și din punct de vedere al includerii în bugetul de venituri și cheltuieli al uniunii administrativ-teritoriale Teleorman.

10. Intimatul Consiliul Județean Teleorman a formulat întâmpinare prin care a solicitat respingerea apelului ca nefondat, având în vedere că art. 18 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 162/2008, respectiv art. 18-20 din Norma metodologică de aplicare a actului normativ anterior menționat prevăd expres autonomia financiară a unităților sanitare cu paturi pentru care s-a transferat managementul asistenței medicale, ceea ce exclude ideea de subordonare financiară a spitalelor județene față de consiliile județene, condiție necesară pentru aplicabilitatea dispozițiilor art. 11 alin. (1) din Legea-cadru nr. 153/2017.

11. La termenul de judecată din 15 octombrie 2019, Curtea de Apel București a dispus repunerea pe rol a cauzei pentru a pune în discuția părților necesitatea sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept vizând interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 11 din Legea-cadru nr. 153/2017, art. 2 alin. (1) lit. d) și art. 18 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 162/2008, respectiv art. 190, art. 199 și art. 201 alin. (3) și (9) din Legea nr. 95/2006, în sensul de a se stabili dacă, în înțelesul prevederilor menționate, spitalul județean de urgență în privința căruia a operat transferul ansamblului de atribuții și competențe exercitate de Ministerul Sănătății Publice către autoritățile administrației publice locale are calitatea de instituție sau serviciu public de interes județean din subordinea consiliului județean, în sensul art. 11 alin. (1) din Legea-cadru nr. 153/2017.

12. În vederea exprimării punctului de vedere de către părți, Curtea de Apel București a acordat termen la 25 noiembrie 2019, când a fost pusă în discuție o suplimentare a întrebării în sensul că, în ipoteza unui răspuns afirmativ la prima chestiune, să se stabilească dacă, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 11 alin. (2) din Legea nr. 153/2017, nomenclatorul la care se referă această dispoziție legală este aplicabil și funcțiilor deținute de personalul tehnic, economic și socio-administrativ din cadrul unui asemenea spital.

IV. Motivele de admisibilitate reținute de titularul sesizării

13. Instanța de sesizare a apreciat ca fiind îndeplinite cerințele de admisibilitate a sesizării, conform art. 519 din Codul de procedură civilă, după cum urmează:

- a)** existența unei cauze aflate în curs de judecată;
- b)** cauza să fie soluționată în ultimă instanță;
- c)** cauza care face obiectul judecării 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;
- d)** ivirea unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată;
- e)** 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.

14. Primele trei condiții de admisibilitate sunt îndeplinite, întrucât litigiul în legătură cu care s-a formulat sesizarea este în curs de judecată, curtea de apel investită cu soluționarea apelului urmând să soluționeze cauza în ultimă instanță, prin pronunțarea unei hotărâri judecătorești care, potrivit art. 634 alin. (1) pct. 4 din Codul de procedură civilă, este definitivă, iar cauza care face obiectul judecării se află în competența legală a unui complet de judecată al curții de apel investite să soluționeze pricina.

15. În ceea ce privește admisibilitatea sesizării din perspectiva celei de-a patra condiții privind ivirea unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată, s-a reținut că modul de interpretare a dispozițiilor legale menționate, în sensul de a se stabili dacă spitalul județean de urgență în privința căruia a operat transferul ansamblului de atribuții și competențe exercitate de Ministerul Sănătății Publice către autoritățile administrației publice locale are calitatea de instituție sau serviciu public de interes județean din subordinea consiliului județean, în sensul art. 11 alin. (1) din Legea-cadru nr. 153/2017,

constituie problema însăși a speței, pretențiile deduse judecății având ca fundament întocmai această chestiune.

16. În egală măsură, în ipoteza unui răspuns afirmativ la prima chestiune, analiza temeiniciei pretențiilor deduse judecății impune a se stabili subsecvent dacă, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 11 alin. (2) din Legea-cadru nr. 153/2017, nomenclatorul la care se referă această dispoziție legală este aplicabil și funcțiilor deținute de personalul tehnic, economic și socio-administrativ (T.E.S.A.) din cadrul unui asemenea spital, numai în această ipoteză fiind posibilă asimilarea la care se pretinde a fi obligat pârâtul cu funcțiile înscrise în cap. II lit. A pct. IV din anexa nr. VIII la Legea-cadru nr. 153/2017.

17. Chestiunile de drept identificate prezintă și caracter de noutate, rezultând atât din perspectivă temporală, respectiv din împrejurarea că nașterea litigiului la finele anului 2018 este legată de aplicarea unui act normativ intrat în vigoare la 1 iulie 2017, cât și faptul că la nivelul Curții de Apel București nu s-a identificat practică judiciară în cauze similare.

18. Totodată, este îndeplinită și ultima condiție, întrucât Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat prin niciunul dintre modurile prevăzute de lege, chestiunea de drept nu a făcut obiectul unui recurs în interesul legii și nici al unei hotărâri prelabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

V. Punctul de vedere al părților

19. Punctul de vedere al apelantului a fost în sensul exprimării acordului privind sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție.

20. Intimatul nu a formulat un punct de vedere cu privire la chestiunea pusă în discuție.

VI. Punctul de vedere al completului de judecată cu privire la dezlegarea chestiunii de drept

21. Instanța de sesizare a arătat că spitalul județean de urgență în privința căruia a operat transferul ansamblului de atribuții și competențe exercitate de Ministerul Sănătății Publice către autoritățile administrației publice locale nu are calitatea de instituție sau serviciu public de interes județean din subordinea consiliului județean, conform art. 11 alin. (1) din Legea-cadru nr. 153/2017.

22. În acest sens s-a observat faptul că în baza Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 162/2008 a operat transferul ansamblului de atribuții și competențe ale Ministerului Sănătății Publice către autoritățile administrației publice locale în ceea ce privește, printre altele, asistența medicală acordată în unele unități sanitare cu paturi, așa cum este și cazul spitalului angajator în cauză.

23. Art. 18 din actul normativ anterior menționat statuează în mod limitativ cu privire la atribuțiile ce revin autorităților administrației publice locale, între acestea regăsindu-se strict următoarele:

- a)** asigurarea managementului asistenței medicale prin structuri cu atribuții specifice în acest domeniu;
- b)** aprobarea propunerilor privind modificarea structurii organizatorice, reorganizarea, restructurarea, schimbarea sediului și a denumirilor pentru spitalele publice din domeniul lor de competență, cu avizul conform al Ministerului Sănătății Publice;
- c)** controlul modului de utilizare de către spitale a fondurilor alocate.

24. Din perspectiva dispozițiilor anterior evocate, cuprinse în Legea nr. 95/2006, se observă că spitalele publice sunt instituții publice finanțate integral din venituri proprii și funcționează pe principiul autonomiei financiare, legea instituind numai o posibilitate, o facultate a autorităților publice locale de a participa la finanțarea unor cheltuieli expres prevăzute de art. 199 din Legea nr. 95/2006.

25. Luând în considerare și prevederile art. 201 din același act normativ referitoare la aprobarea bugetului de venituri și cheltuieli al spitalului public de către ordonatorul de credite, concluzia ce se conturează din interpretarea coroborată a prevederilor menționate pare a fi aceea că subordonarea spitalului județean în raport cu consiliul județean este numai una parțială, ce se limitează strict la atribuțiile prevăzute la art. 18 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 162/2008, atribuții ce vizează asigurarea managementului asistenței medicale, aprobarea unor propuneri de natură organizatorică, respectiv controlul exercitat sub aspectul utilizării

fondurilor. Or, din analiza punctuală a acestor atribuții rezultă că niciuna dintre ele nu include sau nu presupune implicit atributul consiliului județean de a stabili drepturile salariale ale personalului contractual din cadrul spitalului.

26. Din această perspectivă, ideea inexistenței unei subordonări a spitalului în raport cu consiliul județean în sensul art. 11 alin. (1) din Legea-cadru nr. 153/2017 se sprijină și pe o analiză comparativă a reglementărilor din alte materii, spre exemplu în ceea ce privește Regulamentul-cadru de organizare și funcționare al Direcției generale de asistență socială și protecția copilului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 797/2017, act care la art. 1 statuează în sensul că "Direcția generală de asistență socială și protecția copilului este instituția publică cu personalitate juridică înființată în subordinea consiliilor județene/consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București cu scopul de a asigura aplicarea politicilor sociale în domeniul protecției copilului, familiei. . .".

27. Un exemplu similar ce poate fi avut în vedere este cel al serviciilor publice comunitare județene de evidență a persoanelor, care, potrivit art. 6 din Ordonanța Guvernului nr. 84/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor, "Se înființează, în subordinea consiliilor județene, prin reorganizarea serviciilor de stare civilă din aparatul propriu al consiliilor județene. . .".

28. Se observă că textele de lege anterior citate cu titlu exemplificativ statuează în mod explicit subordonarea instituțiilor ce fac obiectul reglementării în raport cu consiliul județean. Or, în ceea ce privește problema de drept supusă analizei, nu se poate identifica un text de lege similar în privința spitalelor ce au făcut obiectul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 162/2008, acest act normativ, ca de altfel și Legea nr. 95/2006 conținând reglementări specifice în domeniul sănătății ce nu pot sprijini dincolo de orice îndoială ideea existenței certe a unei subordonări a spitalului în raport cu consiliul județean, în sensul art. 11 alin. (1) din Legea-cadru nr. 153/2017.

29. Pe cale de consecință, în opinia instanței, caracterul limitat al atribuțiilor ce revin organului administrației publice locale, coroborat cu autonomia financiară, ca principiu legal al funcționării spitalului, conduc spre concluzia potrivit căreia, în sensul dispozițiilor art. 11 din Legea-cadru nr. 153/2017, unitatea spitalicească nu are calitatea de instituție publică de interes județean din subordinea consiliului județean.

30. În altă ordine de idei, referitor la cea de-a doua întrebare formulată în cauză, s-a apreciat că, în ipoteza unui răspuns afirmativ la prima problemă, subordonarea presupune drept consecință aplicabilitatea nomenclatorului la care se referă art. 11 alin. (2) din Legea nr. 153/2017.

31. În concret, problema de drept decurge din împrejurarea că, acceptând existența subordonării în sensul art. 11 alin. (1) din Legea-cadru nr. 153/2017, personalul T.E.S.A., respectiv angajații reprezentați în cauză, deși desfășoară activitate într-un domeniu care s-ar încadra în anexa II la Legea-cadru nr. 153/2017, aferentă familiei ocupaționale "sănătate și asistență socială", ar urma să fie salarizați, ca urmare a unei echivalări, în baza anexei VIII, aferente familiei ocupaționale de funcții bugetare "administrație". Or, deși Legea-cadru nr. 153/2017 nu reglementează în mod expres posibilitatea unei asimilări/echivalări între diverse funcții încadrate în familii ocupaționale distincte, admiterea existenței raportului de subordonare la care se referă art. 11 alin. (1) din actul normativ anterior menționat atrage drept consecință necesitatea aplicării nomenclatorului menționat la alin. (2) al aceluiași articol, în caz contrar reglementarea fiind lipsită de efect concret.

32. În consecință, luând în considerare atât admisibilitatea, cât și oportunitatea dezlegării chestiunilor de drept anterior expuse, în temeiul art. 519 și art. 520 alin. (1) din Codul de procedură civilă, Curtea de Apel București a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prin care să dea o rezolvare de principiu chestiunilor de drept enunțate.

VII. Jurisprudența instanțelor naționale în materie

33. La nivelul curților de apel Alba Iulia, Constanța, Craiova, Galați, Pitești, Ploiești, Suceava, Târgu Mureș și Timișoara nu s-a identificat jurisprudență relevantă pentru dezlegarea problemelor de drept supuse analizei.

34. Opinia teoretică unanimă exprimată de instanțe sau secții ale curților de apel Bacău, Brașov, București, Iași

și Oradea, fără a se înainta jurisprudență în susținerea acestui punct de vedere, este în sensul că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 11 alin. (1) din Legea-cadru nr. 153/2017, art. 2 alin. (1) lit. d) și art. 18 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 162/2008, respectiv art. 190, art. 199 și art. 201 alin. (3) și (9) din Legea nr. 95/2006, spitalul județean de urgență în privința căruia a operat transferul ansamblului de atribuții și competențe exercitate de Ministerul Sănătății Publice către autoritățile administrației publice locale nu are calitatea de instituție sau serviciu public de interes județean din subordinea consiliului județean, în sensul art. 11 alin. (1) din Legea-cadru nr. 153/2017.

VIII. Jurisprudența Curții Constituționale

35. Prin Decizia nr. 310 din 7 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 663 din 9 august 2019, s-a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată și s-a constatat că prevederile art. 1 alin. (3), art. 6 lit. a) teza finală, art. 11 alin. (1), art. 24, art. 25 alin. (1) și art. 38 alin. (2) lit. b) și alin. (3) lit. e) din Legea-cadru nr. 153/2017 sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

IX. Punctul de vedere exprimat de către judecătorii- raportori asupra sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept

36. Prin raportul întocmit, conform art. 520 alin. (8) din Codul de procedură civilă, s-a apreciat că sesizarea nu întrunește toate condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă.

X. Înalta Curte de Casație și Justiție

37. În privința obiectului și a condițiilor sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, legiuitorul, în cuprinsul art. 519 din Codul de procedură civilă, instituie o serie de condiții de admisibilitate pentru declanșarea acestei proceduri, condiții care se impun a fi întrunite în mod cumulativ, respectiv:

- existența unei cauze aflate în curs de judecată;
- cauza să fie soluționată în ultimă instanță;
- cauza care face obiectul judecății să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului învestit 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.

38. O primă verificare a îndeplinirii cerințelor de admisibilitate se impunea a fi realizată de instanța de sesizare, premisă neîntreținută în cauza de față, Încheierea din 10 decembrie 2019 necuprinzând motivele care susțin admisibilitatea sesizării conform art. 520 din Codul de procedură civilă.

39. În absența acesteia, verificând condițiile de admisibilitate a sesizării formulate în cauză de Curtea de Apel București, se constată că acestea nu sunt întrunite cumulativ.

40. În acest cadru se reține că sesizarea a fost formulată în cadrul unui litigiu aflat în curs de judecată pe rolul Curții de Apel București - Secția a VII-a conflicte de muncă și asigurări sociale, în stadiul procesual al apelului, într-un litigiu pentru care nu este prevăzută și calea de atac a recursului.

41. În ceea ce privește cerința "noutății" chestiunii de drept ce formează obiectul sesizării, se constată că aceasta nu are un conținut legal, dar asupra sa s-a statuat deja în jurisprudența anterioară a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept (Decizia nr. 11/2015 sau Decizia nr. 4/2016). S-a reținut astfel că noțiunea de "noutate" a chestiunii de drept trebuie raportată la caracterul relativ recent al actului normativ sau al prevederilor cuprinse în acesta, la doctrina juridică, chiar privitoare la un act normativ anterior având conținut similar chestiunii de drept avansate, sau la faptul că nu a mai fost dedusă judecății anterior.

42. Cerința noutății este așadar îndeplinită atunci când chestiunea de drept își are izvorul în reglementări, chiar dacă nu recent intrate în vigoare, dacă instanțele nu i-au dat încă o anumită interpretare și aplicare la nivel

jurisprudențial ori dacă se impun anumite clarificări, într-un context legislativ nou sau modificat, de natură să impună reevaluarea sau reinterpretarea normei de drept analizate.

43. Caracterul de noutate se pierde pe măsură ce chestiunea de drept a primit o dezlegare din partea instanțelor în urma unei interpretări adecvate, iar conturarea unor opinii jurisprudențiale diferite nu poate constitui temei declanșator al mecanismului pronunțării unei hotărâri prealabile. Așadar, în situația în care ar exista un număr semnificativ de hotărâri judecătorești care să fi soluționat diferit, în mod constant, o problemă de drept, într-o anumită perioadă de timp, mecanismul legal de unificare a practicii judiciare ar fi cel cu funcție de reglare - recursul în interesul legii, iar nu hotărârea prealabilă.

44. În speță, condiția noutății chestiunii de drept este îndeplinită, aspect evidențiat și de răspunsurile comunicate de curțile de apel care au comunicat neidentificarea unor soluții cu privire la această problemă de drept, înaintând cel mult un punct de vedere teoretic.

45. În absența unei definiții legale a noțiunii "chestiune de drept" din cadrul cerințelor de admisibilitate prevăzute la art. 519 din Codul de procedură civilă, în încercarea de a clarifica conținutul acestei noțiuni, în doctrină s-a arătat că, pentru a fi vorba de o problemă de drept reală, trebuie ca norma de drept disputată să fie îndoielnică, imperfectă (lacunară) sau neclară. Prin urmare, sintagma "problemă de drept" trebuie raportată la prevederile cuprinse în art. 5 alin. (2) din Codul de procedură civilă, potrivit cărora "Niciun judecător nu poate refuza să judece pe motiv că legea nu prevede, este neclară sau incompletă".

46. Chestiunea de drept supusă dezbaterii trebuie să fie una veritabilă, legată de posibilitatea de a interpreta diferit un text de lege, fie din cauză că acest text este incomplet, fie pentru că nu este corelat cu alte dispoziții legale, fie pentru că se pune problema că nu ar mai fi în vigoare.

47. În același timp, chestiunea de drept trebuie să fie reală, iar nu aparentă, să privească interpretarea diferită sau contradictorie a unui text de lege, a unei reguli cutumiare neclare, incomplete sau, după caz, incerte ori incidența și, deci, aplicarea unor principii generale ale dreptului, al căror conținut sau a căror sferă de acțiune sunt discutabile. Chestiunea de drept trebuie să fie aptă să suscite interpretări diferite, care, fie ele doar prefigurate sau deja afirmate pe plan doctrinar, trebuie arătate în sesizare.

48. Cum de chestiunea de drept respectivă depinde soluționarea pe fond a cauzei, înseamnă că ea trebuie să fie una importantă și să se regăsească în soluția ce va fi cuprinsă în dispozitivul hotărârii ce urmează să fie dată, indiferent dacă cererea este admisă sau respinsă. În acest sens, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a statuat deja că admisibilitatea procedurii hotărârii prealabile este condiționată de împrejurarea ca interpretarea pe care o va da instanța supremă să producă consecințe juridice de natură să determine soluționarea pe fond a cauzei, iar chestiunea de drept să conducă la dezlegarea în fond a cauzei, sub aspectul statuării în privința raportului juridic dedus judecării.

49. Astfel, în raport cu datele concrete ale speței, astfel cum acestea rezultă din încheierea de sesizare, este incontestabil îndeplinită cerința ca de lămurirea acestei chestiuni de drept să depindă soluționarea pe fond a cauzei.

50. Se apreciază însă că din încheierea de sesizare a instanței supreme cu pronunțarea unei hotărâri prealabile trebuie să rezulte dificultatea chestiunii de drept ce se cere a fi lămurită, inclusiv prin prezentarea interpretărilor diferite pe care aceasta le poate suscita și a obstacolelor care au împiedicat completul de judecată ca, în îndeplinirea obligației instanțelor judecătorești de a interpreta și aplica legea în cadrul soluționării unui litigiu, să decidă asupra interpretării corecte.

51. În cauză, astfel cum s-a constatat, încheierea de sesizare nu cuprinde o motivare completă a îndeplinirii condiției de admisibilitate referitoare la existența unei chestiuni de drept reale, conform celor arătate mai sus, nefiind suficientă prezentarea punctului de vedere al completului de judecată asupra acestei chestiuni, fără o expunere a punctului/punctelor de vedere alternativ/alternative și a dificultății de a discerne între acestea.

52. În plus, circumstanțele particulare ale cauzei relevă faptul că problema de drept ce face obiectul sesizării nu

are un grad de dificultate sporit, atâta timp cât prevederile a căror interpretare se solicită a se realiza nu sunt lacunare, incomplete sau neclare. Din punctul de vedere exprimat clar de completul de judecată asupra chestiunii de drept antamate rezultă cu evidență că era suficientă identificarea normelor incidente și aplicarea lor în concret, demersuri ce sunt în competența exclusivă a instanțelor de judecată învestite cu soluționarea unor litigii.

53. În consecință, nu se poate reține gradul de dificultate al chestiunii de drept și nici existența unui risc real de apariție a unei jurisprudențe neunitare, atâta timp cât din actele dosarului nu rezultă că ar fi fost pronunțate hotărâri definitive prin care chestiunea de drept în discuție să fi fost soluționată în mod diferit, iar opiniile teoretice exprimate de instanțele consultate sunt în același sens cu punctul de vedere formulat de către instanța de trimitere.

Pentru aceste considerente, în temeiul art. 521 cu referire la art. 519 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

D E C I D E:

Respinge ca inadmisibilă sesizarea formulată de Curtea de Apel București - Secția a VII-a pentru cauze privind conflicte de muncă și asigurări sociale în Dosarul nr. 1.966/87/2018, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept: "Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 11 [alin. \(1\)](#) din Legea-cadru nr. 153/2017, art. 2 alin. (1) [lit. d](#)) și [art. 18](#) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 162/2008, respectiv [art. 190](#), [art. 199](#) și art. 201 [alin. \(3\)](#) și [alin. \(9\)](#) din Legea nr. 95/2006, în sensul de a se stabili dacă, în înțelesul prevederilor menționate, spitalul județean de urgență în privința căruia a operat transferul ansamblului de atribuții și competențe exercitate de Ministerul Sănătății Publice către autoritățile administrației publice locale are calitatea de instituție sau serviciu public de interes județean din subordinea consiliului județean, în sensul art. 11 [alin. \(1\)](#) din Legea- cadru nr. 153/2017. În ipoteza unui răspuns afirmativ la prima chestiune, să se stabilească dacă, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 11 [alin. \(2\)](#) din Legea-cadru nr. 153/2017, nomenclatorul la care se referă această dispoziție legală este aplicabil și funcțiilor deținute de personalul tehnic, economic și socio-administrativ din cadrul unui asemenea spital."

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

Pronunțată în ședință publică astăzi, 30 martie 2020.

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI

JUSTIȚIE

CORINA-ALINA CORBU

Magistrat-

asistent,

Ileana Peligrad