

Înalta Curte de Casație și Justiție

COMPLETUL PENTRU SOLUȚIONAREA RECURSULUI ÎN INTERESUL LEGII

Decizie nr. 7/2021 din 12/04/2021 Dosar nr. 280/1/2021

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 590 din 11/06/2021

Corina-Alina Corbu - președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție - președintele completului
Laura-Mihaela Ivanovici - președintele Secției I civile
Marian Budă - președintele Secției a II-a civile
Denisa Angelica Stănișor - președintele Secției de contencios administrativ și fiscal
Daniel Grădinaru - președintele Secției penale
Andreia Liana Constanda - judecător la Secția I civilă
Beatrice Ioana Nestor - judecător la Secția I civilă
Mioara Iolanda Grecu - judecător la Secția I civilă
Carmen Georgeta Negrilă - judecător la Secția I civilă
Mirela Vișan - judecător la Secția I civilă
Lavinia Curelea - judecător la Secția I civilă
Minodora Condoiu - judecător la Secția a II-a civilă
Ileana Izabela Dolache-Bogdan - judecător la Secția a II-a civilă
Eugenia Voicheci - judecător la Secția a II-a civilă
Veronica Magdalena Dănăilă - judecător la Secția a II-a civilă
Elisabeta Roșu - judecător la Secția a II-a civilă
Iulia Manuela Cîrnu - judecător la Secția a II-a civilă
Liliana Vișan - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Gabriel Viziru - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Emil Adrian Hancaș - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Decebal Constantin Vlad - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Horațiu Pătrașcu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Ionel Barbă - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Anca Mădălina Alexandrescu - judecător la Secția penală
Simona Elena Cîrnaru - judecător la Secția penală

1. Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii ce formează obiectul Dosarului nr. 280/1/2021 este legal constituit conform dispozițiilor art. 516 alin. (2) din Codul de procedură civilă și ale art. 34 alin. (3) lit. b) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu completările ulterioare (Regulamentul).

2. Ședința este prezidată de doamna judecător Corina-Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

3. Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este reprezentat de doamna procuror șef serviciu al Serviciului judiciar civil, Diana Berlic.

4. La ședința de judecată participă domnul Cristian Balacciu, magistrat-asistent în cadrul Secțiilor Unite, desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 35 din Regulament.

5. Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii ia în examinare recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Alba Iulia, ce formează obiectul Dosarului nr. 280/1/2021.

6. Magistratul-asistent prezintă referatul cauzei, arătând că au fost depuse la dosar anexele cu hotărârile definitive contradictorii pronunțate de instanțele judecătorești, raportul întocmit de judecătorii-raportori și punctul de vedere al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

7. Constatând că nu sunt chestiuni prealabile, doamna judecător Corina-Alina Corbu, președintele completului, acordă cuvântul asupra recursului în interesul legii reprezentantului procurorului general.

8. Doamna procuror Diana Berlic susține că norma de la art. 120 alin. (5) din Codul silvic este suficient de clară și precisă pentru a putea fi aplicată chiar și în absența legislației infralegale la care se referă art. 115 alin. (1) din același cod. În acest sens menționează că sporul de risc este în cuantum fix de 25% care se aplică la salariul de bază. Din expunerea de motive a Legii nr. 234/2019 rezultă că acest spor a fost acordat în considerarea stării de pericol la care este expus personalul silvic. Mai arată că intenția legiuitorului a fost în sensul recunoașterii continue în favoarea personalului silvic a acestui spor de 25% din salariul de bază, iar normele care îl prevăd nu au fost în niciun moment abrogate sau înlăturate de la aplicare de principiile prevăzute în legile-cadru de salarizare unitară. O metodologie care să reglementeze în detaliu beneficiarii sporului de risc și condițiile de acordare a acestuia trebuie să fie adoptată printr-un act normativ cu forță egală legii. Pentru aceste argumente, reprezentantul procurorului general solicită admiterea recursului în interesul legii și pronunțarea unei hotărâri de unificare a practicii judiciare.

9. Nefiind întrebări pentru reprezentantul procurorului general, doamna judecător Corina-Alina Corbu, președintele completului, declară dezbaterile închise, iar completul de judecată rămâne în pronunțare asupra recursului în interesul legii.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele:

I. Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție și obiectul recursului în interesul legii

10. Înalta Curte de Casație și Justiție a fost învestită prin sesizarea formulată de Colegiul de conducere al Curții de Apel Alba Iulia cu soluționarea recursului în interesul legii ce vizează următoarea problemă de drept: Aplicarea dispozițiilor art. 120 alin. (5) din Legea nr. 46/2008 - Codul silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare, respectiv dacă personalul silvic beneficiază de un spor de risc de 25% din salariul de bază în absența elaborării normelor, regulamentelor, instrucțiunilor și ghidurilor de bune practici, conform prevederilor art. 115 alin. (1) din aceeași lege.

II. Prevederile legale supuse interpretării Înaltei Curți de Casație și Justiție

11. Legea nr. 46/2008 - Codul silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Codul silvic)

Art. 115. - "(1) Autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură elaborează, în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a prezentului cod, normele, regulamentele, instrucțiunile și ghidurile de bune practici și le aprobă prin ordin al conducătorului acesteia, exercitând și controlul aplicării lor. (...) "

Art. 120. - "(...)"

(5) Personalul silvic din cadrul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, al subunităților teritoriale ale acesteia, al ocoalelor silvice de regim, al structurilor silvice de rang superior, al Regiei

Naționale a Pădurilor - Romsilva și al Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare în Silvicultură «Marin Drăcea» beneficiază de un spor de risc de 25% din salariul de bază."

III. Orientările jurisprudențiale divergente

12. Autorul sesizării a arătat că în practica judiciară s-au conturat două orientări jurisprudențiale cu privire la problema de drept aflată în divergență.

13. În cadrul primei orientări jurisprudențiale s-a apreciat că art. 120 alin. (5) din Codul silvic instituie dreptul de a beneficia de sporul de risc în favoarea personalului silvic, fără a supune aplicabilitatea dispoziției legale unei condiții sau unui termen suspensiv, această dispoziție fiind suficient de clară și precisă pentru a fi aplicată chiar și în absența legislației secundare la care se referă art. 115 alin. (1) din Codul silvic.

14. În fundamentarea primei orientări jurisprudențiale s-a arătat că art. 120 alin. (5) din Codul silvic trebuie interpretat în sensul în care produce efecte juridice, neputând fi acceptată teza conform căreia, în absența legislației secundare, acest text de lege nu poate fi pus în aplicare.

15. Sporul este în quantum fix de 25% și se acordă fără a fi necesară stabilirea unor praguri sau tranșe valorice inferioare. Sub acest aspect, s-a arătat că ipoteza legală a normei menționează personalul silvic ca fiind categoria profesională beneficiară a acestui spor, fără să facă alte nuanțări.

16. Pe de altă parte, trebuie să se țină seama de faptul că elaborarea unor astfel de acte normative prealabile trebuia făcută în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a Codului silvic. Or, condiționarea acordării acestui spor salarial și în prezent, respectiv la peste 10 ani de la data adoptării Codului silvic, ar lipsi de eficiență juridică art. 120 alin. (5) din același cod.

17. În consecință, sporul de 25% prevăzut de art. 120 alin. (5) din Codul silvic se acordă personalului silvic în absența elaborării unor norme, regulamente, instrucțiuni, în sensul prevăzut de art. 115 alin. (1) din același cod.

18. În sensul primei orientări jurisprudențiale au fost anexate sesizării următoarele hotărâri judecătorești definitive:

- Decizia nr. 7.843/2012 din 4 octombrie 2012, pronunțată de Curtea de Apel Craiova - Secția contencios administrativ și fiscal;

- Decizia nr. 2.201 din 25 octombrie 2018, pronunțată de Curtea de Apel Pitești - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal;

- Decizia civilă nr. 1.111/A/2019 din 24 septembrie 2019, pronunțată de Curtea de Apel Cluj - Secția a IV-a pentru litigii de muncă și asigurări sociale;

- Decizia nr. 817/R/2019 din 10 octombrie 2019, Decizia nr. 906/R/2019 din 29 octombrie 2019 și Decizia nr. 999/R/2019 din 21 noiembrie 2019, pronunțate de Curtea de Apel Brașov - Secția contencios administrativ și fiscal;

- Decizia civilă nr. 1.182 din 19 noiembrie 2020, pronunțată de Curtea de Apel Timișoara - Secția contencios administrativ și fiscal.

19. În cadrul celei de-a doua orientări jurisprudențiale s-a apreciat că sporul de risc prevăzut de art. 120 alin. (5) din Codul silvic nu poate fi acordat în absența elaborării unor norme, regulamente, instrucțiuni, în sensul prevăzut de art. 115 alin. (1) din același cod.

20. În fundamentarea celei de-a doua orientări jurisprudențiale s-a arătat că dispozițiile art. 120 fac parte din titlul VII al Codului silvic, având denumirea marginală "Dispoziții tranzitorii și finale". Din topografia textelor legale supuse interpretării se desprinde concluzia că art. 115 alin. (1) din Codul silvic reprezintă norma generală, în timp ce art. 120 alin. (5) din același cod reprezintă norma specială.

21. În context este necesară adoptarea legislației secundare la care face referire art. 115 din Codul silvic, prin care să fie stabilite în concret modul de calcul al sporului de risc și categoriile de personal care desfășoară activități ce implică acest risc. Astfel, nerespectarea dispozițiilor art. 115 din Codul silvic nu poate fi sancționată de instanțe sub forma obligării angajatorului la executarea unei creanțe incerte din punctul de vedere al conținutului și al limitelor sale.

22. Modificările aduse Codului silvic prin pct. 35 din Legea nr. 175/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 46/2008 - Codul silvic, precum și pentru modificarea art. 5 alin. (2) din Legea nr. 192/2010 privind trecerea unor drumuri forestiere și a lucrărilor de corectare a torenților din domeniul public al statului și din administrarea Regiei Naționale a Pădurilor - Romsilva în domeniul public al unor unități administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor locale ale acestora (Legea nr. 175/2017) nu au constatat în reglementarea unui drept salarial nou, ci în extinderea sferei subiecților care beneficiază de sporul reglementat inițial prin Codul silvic; însă acest spor nu poate fi acordat în absența metodologiei care să stabilească condițiile sale de acordare.

23. În sensul celei de-a doua orientări jurisprudențiale au fost anexate sesizării următoarele hotărâri judecătorești definitive:

- Decizia nr. 1.590/2017 din 12 decembrie 2017, pronunțată de Curtea de Apel Bacău - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal;

- Decizia nr. 2.360 din 22 mai 2018, pronunțată de Curtea de Apel Suceava - Secția de contencios administrativ și fiscal;

- Decizia civilă nr. 1.085/2019 din 28 februarie 2019, pronunțată de Curtea de Apel Pitești - Secția I civilă;

- Decizia nr. 841/2019 din 19 septembrie 2019, pronunțată de Curtea de Apel Galați - Secția contencios administrativ și fiscal;

- Decizia nr. 1.212 din 15 octombrie 2019, pronunțată de Curtea de Apel Ploiești - Secția de contencios administrativ și fiscal;

- Decizia nr. 1.119/R din 17 decembrie 2019, pronunțată de Curtea de Apel Târgu Mureș - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal.

IV. Jurisprudența Curții Constituționale

24. Prin Decizia nr. 820 din 3 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 537 din 16 iulie 2008, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate invocată și a constatat că prevederile art. 1, art. 2 alin. (3) și art. 27 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sunt neconstituționale, în măsura în care din acestea se desprinde înțelesul că instanțele judecătorești au competența să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege,

considerând că sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative.

V. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție

25. Prin Decizia nr. 51 din 18 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 832 din 28 septembrie 2018, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a respins, ca inadmisibilă, sesizarea formulată de Curtea de Apel Pitești - Secția I civilă, în Dosarul nr. 3.665/109/2017, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile cu privire la dezlegarea următoarei chestiuni de drept: "interpretarea dispozițiilor art. 120 alin. (5) din Legea nr. 46 din 19 martie 2008, republicată - Codul silvic [anterior republicării - art. 127 alin. (5)], respectiv dacă acordarea sporului de risc este sau nu subordonată emiterii normelor, regulamentelor, instrucțiunilor și ghidurilor de bune practici prevăzute de dispozițiile art. 115 alin. (1) din același act normativ [anterior republicării - art. 122 alin. (1)]". În considerentele de la paragrafele 72-74 și 101 din decizia anterior evocată s-au reținut următoarele: "Din jurisprudența atașată sesizării constând în hotărâri judecătorești pronunțate de alte instanțe a fost identificată o singură decizie, pronunțată de Curtea de Apel București, care cuprinde, în motivarea soluției de respingere a apelului reclamantului, considerente referitoare la necesitatea elaborării actelor normative prevăzute de art. 120 din Codul silvic, în condițiile în care a fost respins și apelul incident declarat de pârâtă cu referire la soluția de respingere a excepției puterii de lucru judecat a Sentinței civile nr. 2.229 din 10 septembrie 2008, pronunțată de Curtea de Apel București în Dosarul nr. 2.989/2/2008, devenită irevocabilă prin Decizia nr. 3.496 din 23 iunie 2009, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție. Deși la nivel național practica judiciară este neunitară în ceea ce privește acordarea sporului de risc prevăzut de art. 120 alin. (5) din Codul silvic, sursa divergenței de jurisprudență nu o reprezintă interpretarea acestui text legal în modalitatea expusă în sesizare, ci modul în care instanțele judecătorești se raportează la Decizia nr. 3.496 din 23 iunie 2009, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție într-o cauză cu caracter colectiv, prin care s-a statuat în sensul imposibilității acordării sporului de risc în lipsa reglementărilor prevăzute de art. 122 alin. (1) din Codul silvic (în forma anterioară republicării). La nivel național au fost identificate într-un număr nesemnificativ hotărâri judecătorești prin care au fost respinse cererile de chemare în judecată exclusiv în considerarea neelaborării actelor normative menționate de art. 115 din Codul silvic. (...) Din perspectiva celor expuse, nu au intervenit modificări legislative sau alte elemente care să confere caracter de noutate dispoziției legale aflate în examinare, iar litigii de acest gen s-au aflat pe rolul instanțelor încă din anul 2008, practica dobândind în timp caracter neunitar."

26. La nivelul secțiilor Înaltei Curți de Casație și Justiție a fost identificată Decizia nr. 3.496 din 23 iunie 2009, prin care Secția de contencios administrativ și fiscal a reținut că în condițiile în care nu este reglementată modalitatea de calcul al sporului de risc, nu se poate vorbi decât despre un drept virtual, ceea ce presupune că acordarea dreptului ar însemna, pe de o parte, obligarea angajatorului la plata unor sume de bani imposibil de calculat, iar pe de altă parte, eventuala cuantificare de către instanță în raport cu diverse criterii ar reprezenta o nesocotire a Deciziei nr. 820 din 3 iulie 2008 a Curții Constituționale.

VI. Opinia Colegiului de conducere al Curții de Apel Alba Iulia

27. Colegiul de conducere al Curții de Apel Alba Iulia a apreciat că sporul de risc prevăzut de art. 120 alin. (5) din Codul silvic poate fi acordat în absența elaborării unor norme, regulamente, instrucțiuni, în sensul prevăzut de art. 115 alin. (1) din același cod.

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

28. Procurorul general a apreciat că prima orientare jurisprudențială este în litera și în spiritul legii.

29. În acest sens a arătat că din analiza coroborată a art. 120 alin. (5) din Codul silvic și art. 5 alin. (1), art. 20 alin. (1) și art. 22 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 59/2000 privind Statutul personalului silvic, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 427/2001, cu modificările și completările ulterioare (O.U.G. nr. 59/2000), rezultă că indemnizația de grad profesional are un quantum variabil, iar sporul de risc are un quantum fix de 25% care se aplică la salariul de bază.

30. Așadar, norma de la art. 120 alin. (5) din Codul silvic este suficient de clară și precisă pentru a putea fi aplicată chiar și în absența legislației infralegale la care se referă art. 115 alin. (1) din același cod.

31. S-a subliniat că dispozițiile art. 22 alin. (2) din O.U.G. nr. 59/2000 au fost introduse prin Legea nr. 234/2019 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 59/2000 privind Statutul personalului silvic (Legea nr. 234/2019).

32. În expunerea de motive a Legii nr. 234/2019 se arată, printre altele, că proiectul de act normativ urmărește recunoașterea și plasarea activităților din domeniul silviculturii în categoria celor care implică prin natura lor îndatoriri și riscuri deosebite, din cauza creșterii numărului și gravității agresiunilor comise asupra personalului silvic de către cetățeni surprinși asupra unor fapte de natură contravențională/infracțională în fondul forestier, urmate în majoritatea cazurilor de perioade lungi de spitalizare a personalului silvic sau chiar de decese.

33. În considerarea acestei stări de pericol, legiuitorul delegat a prevăzut în materia salarizării stimularea personalului silvic prin acordarea sporului de risc.

34. În urma evocării modificărilor legislative aduse normelor referitoare la sporul de risc, procurorul general a subliniat că intenția legiuitorului a fost în sensul recunoașterii continue în favoarea personalului silvic a acestui spor de 25% din salariul de bază, normele respective nefiind în niciun moment abrogate sau înlăturate de la aplicare de principiile prevăzute în legile-cadru de salarizare unitară.

35. Astfel, modificarea adusă art. 120 alin. (5) din Codul silvic prin Legea nr. 175/2017 a vizat numai extinderea beneficiarilor acestui drept, fiind inclus în această categorie și personalul Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare în Silvicultură "Marin Drăcea".

36. Numai printr-o astfel de interpretare dispozițiile legale analizate au un efect util, putând fi aplicate efectiv, această manieră de interpretare impunându-se în raport cu regula potrivit căreia *actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat*.

37. S-a mai arătat că în doctrină s-a reținut că: norma de la art. 120 alin. (5) din Codul silvic, care statuează că personalul silvic beneficiază de sporul de risc, nu cuprinde alte condiții decât aceea ca beneficiarul să facă parte din categoria personalului silvic; împrejurarea că o perioadă îndelungată de timp de la data intrării în vigoare a Codului silvic legiuitorul nu a adoptat o metodologie care să prevadă beneficiarii sporului de risc și condițiile pentru acordarea acestui spor nu poate conduce la interpretarea restrictivă a art. 120 alin. (5) din Codul silvic; atât timp cât legiuitorul nu a distins între diferitele categorii de personal silvic și nu a prevăzut anumite condiții pentru recunoașterea dreptului, instanța de judecată nu poate face asemenea distincții; pe de altă parte, o metodologie care să reglementeze în detaliu beneficiarii sporului de risc și condițiile de acordare a acestuia trebuie să fie adoptată printr-un act normativ cu forță egală legii, pentru a se putea reține că prin noua reglementare s-au adus modificări art. 120 alin. (5) din Codul silvic.

VIII. Opinia judecătorilor-raportori

38. Judecătorii-raportori au apreciat că recursul în interesul legii este admisibil și că personalul silvic la care fac referire dispozițiile art. 120 alin. (5) din Codul silvic beneficiază de un spor de risc de 25% din salariul de bază, în absența elaborării normelor, regulamentelor, instrucțiunilor și ghidurilor de bune practici, conform prevederilor art. 115 alin. (1) din același cod.

IX. Înalta Curte de Casație și Justiție

IX.1. Asupra admisibilității recursului în interesul legii

39. Verificarea regularității investiției Înaltei Curți de Casație și Justiție impune analizarea condițiilor de admisibilitate a recursului în interesul legii, în conformitate cu dispozițiile art. 515 din Codul de procedură civilă, potrivit căroră "recursul în interesul legii este admisibil numai dacă se face dovada că problemele de drept care formează obiectul judecății au fost soluționate în mod diferit prin hotărâri judecătorești definitive, care se anexează cererii", precum și cele ale art. 514 din același cod, referitoare la obiectul recursului în interesul legii și titularul dreptului de sesizare.

40. Analiza implică, așadar, următoarele aspecte:

a) sub aspectul cerinței de ordin formal prevăzute de dispozițiile art. 515 din Codul de procedură civilă - dovada că problema de drept care formează obiectul sesizării a fost soluționată în mod diferit prin hotărâri judecătorești definitive, care se anexează cererii; această cerință de admisibilitate este îndeplinită, având în vedere jurisprudența anexată sesizării, ilustrată prin hotărâri judecătorești definitive, din care rezultă că practica neunitară se identifică la nivelul mai multor curți de apel din țară.

Astfel, din consultarea jurisprudenței anexate actului de sesizare, respectiv menționate în cuprinsul acestuia, se constată că există două orientări cu privire la problema de drept supusă dezlegării, după cum s-a arătat la secțiunea a III-a din prezenta decizie.

De altfel, prin Decizia nr. 51 din 18 iunie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 832 din 28 septembrie 2018, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a respins, ca inadmisibilă, sesizarea formulată de Curtea de Apel Pitești - Secția I civilă în Dosarul nr. 3.665/109/2017, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile cu privire la dezlegarea următoarei chestiuni de drept: "interpretarea dispozițiilor art. 120 alin. (5) din Legea nr. 46 din 19 martie 2008, republicată - Codul silvic [anterior republicării - art. 127 alin. (5)], respectiv dacă acordarea sporului de risc este sau nu subordonată emiterii normelor, regulamentelor, instrucțiunilor și ghidurilor de bune practici prevăzute de dispozițiile art. 115 alin. (1) din același act normativ [anterior republicării - art. 122 alin. (1)]", pentru lipsa caracterului de noutate a problemei de drept supuse dezbaterii.

În considerentele deciziei evocate anterior s-a reținut, printre altele, că: "Deși la nivel național practica judiciară este neunitară în ceea ce privește acordarea sporului de risc prevăzut de art. 120 alin. (5) din Codul silvic, sursa divergenței de jurisprudență nu o reprezintă interpretarea acestui text legal în modalitatea expusă în sesizare, ci modul în care instanțele judecătorești se raportează la Decizia nr. 3.496 din 23 iunie 2009, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție într-o cauză cu caracter colectiv, prin care s-a statuat în sensul imposibilității acordării sporului de risc în lipsa reglementărilor prevăzute de art. 122 alin. (1) din Codul silvic (în forma anterioară republicării)."

b) sub aspectul obiectului recursului în interesul legii, în sensul că acesta trebuie să se circumscrie dispozițiilor art. 514 din Codul de procedură civilă, respectiv să privească probleme de drept soluționate diferit de instanțele judecătorești, întrucât finalitatea acestei instituții juridice o constituie asigurarea interpretării și aplicării unitare a legii, se constată că și această condiție este îndeplinită;

c) sub aspectul titularului dreptului de a formula recursul în interesul legii, se constată că autorul sesizării, Colegiul de conducere al Curții de Apel Alba Iulia, se regăsește printre titularii dreptului de sesizare, prevăzuți de art. 514 din Codul de procedură civilă.

41. Prin urmare, Înalta Curte de Casație și Justiție constată că recursul în interesul legii este admisibil.

IX.2. Asupra fondului recursului în interesul legii

42. Instanța supremă este sesizată să se pronunțe, în cadrul procedurii de unificare a jurisprudenței a recursului în interesul legii, astfel cum se menționează în actul de sesizare reprezentat de Hotărârea nr. 92 din 15 decembrie 2020 a Colegiului de Conducere al Curții de Apel Alba Iulia, dacă personalul silvic beneficiază de sporul de risc de 25% din salariul de bază, prevăzut de dispozițiile art. 120 alin. (5) din

Codul silvic, în absența elaborării normelor, regulamentelor, instrucțiunilor și ghidurilor de bune practici, la care fac referire prevederile art. 115 alin. (1) din aceeași lege.

43. Preliminar, trebuie observat că cele două dispoziții sunt plasate în cadrul titlului VII al Codului silvic, "Dispoziții tranzitorii și finale", iar norma de la art. 115 alin. (1) din același cod care prevede că "autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură elaborează, în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a prezentului cod, normele, regulamentele, instrucțiunile și ghidurile de bune practici și le aprobă prin ordin al conducătorului acesteia, exercitând și controlul aplicării lor" are caracter general, vizează reglementarea de ansamblu a actului normativ și nu se referă în mod expres la drepturile cu caracter salarial.

44. Sporul de risc de 25% din salariul de bază este o componentă a drepturilor salariale ale personalului silvic, alături de indemnizația de grad profesional, după cum s-a prevăzut expres prin art. 22 alin. (2) din O.U.G. nr. 59/2000, și este stabilit prin lege.

45. Din expunerea de motive a Legii nr. 234/2019 rezultă că intenția legiuitorului a fost aceea a recunoașterii activităților din domeniul silviculturii ca fiind prin natura lor îndatoriri și riscuri deosebite, din cauza creșterii numărului și gravității agresiunilor comise asupra personalului silvic de către cetățeni surprinși asupra unor fapte de natură contravențională/infracțională în fondul forestier, urmate în majoritatea cazurilor de perioade lungi de spitalizare a personalului silvic sau chiar de decese, stare de pericol care a generat stimularea acestei categorii de personal prin acordarea sporului de risc.

46. Astfel, într-o primă formă, sporul de risc a fost reglementat de art. 127 alin. (5) din Legea nr. 46/2008 privind Codul silvic, unde se prevedea că: "Personalul silvic din cadrul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, al subunităților teritoriale ale acesteia, al ocoalelor silvice, beneficiază de un spor de risc de 25% din salariul de bază". Prin Legea nr. 175/2017 a fost modificată această prevedere, având următorul cuprins: "(5) Personalul silvic din cadrul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, al subunităților teritoriale ale acesteia, al ocoalelor silvice de regim, al structurilor silvice de rang superior, al Regiei Naționale a Pădurilor - Romsilva și al Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare în Silvicultură «Marin Drăcea» beneficiază de un spor de risc de 25% din salariul de bază."

47. Legea nr. 46/2008 a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 611 din 12 august 2015, iar ca urmare a renumerotării, sporul de risc se regăsește în cuprinsul art. 120 alin. (5) din același act normativ, fiind în vigoare, întrucât nu a fost abrogat expres prin vreun act normativ de aceeași forță juridică. Împrejurarea că legiuitorul a înțeles, la momentul republicării Legii nr. 46/2008, să mențină în cuprinsul acesteia prevederile referitoare la sporul de risc reprezintă un argument în sensul recunoașterii în continuare a acestui spor.

48. Aplicarea principiului supremației legii, prevăzut de art. 1 alin. (5) din Constituție, presupune în situația de față că, dacă un drept sau spor a fost recunoscut unor categorii de persoane prin lege, act cu caracter normativ emis de Parlament sau de către Guvern, prin delegare legislativă, în condițiile art. 115 din Constituție, retragerea acestui drept sau spor trebuie să se facă, tot prin lege, astfel cum prevede expres art. 53 din Constituție.

49. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în Hotărârea privind Cauza Kechko împotriva Ucrainei din 8 noiembrie 2005 (paragraful 23), a statuat că este la latitudinea statului să determine ce sume vor fi plătite angajaților săi din bugetul de stat. Statul poate introduce, suspenda sau anula plata unor asemenea sporuri, făcând modificările legislative necesare. Totuși, dacă printr-o dispoziție legală în vigoare se stabilește plata unor sporuri și condițiile pentru aceasta au fost îndeplinite, autoritățile nu pot, în mod deliberat, să amâne plata lor, atâta vreme cât dispozițiile legale sunt în vigoare.

50. De asemenea, nu se poate susține nici că dispoziția vizată a fost abrogată implicit prin legile-cadru de salarizare reprezentate de Legea-cadru nr. 330/2009 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice și Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare, respectiv de legile anuale de aplicare etapizată, anterioare republicării Codului silvic din data de 12 august 2015, neexistând vreun argument juridic

valabil în sensul că ar contraveni principiilor enunțate în cuprinsul acestor reglementări; de altfel, soluțiile de nerecunoaștere a sporului în litigiu nu au reținut o asemenea neconcordanță.

51. Existența acestui spor este în concordanță și cu prevederile Legii-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare (Legea-cadru nr. 153/2017), art. 7 lit. a) și i) din această lege prevăzând că: "În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarea semnificație: a) salariul de bază reprezintă suma de bani la care are dreptul lunar personalul plătit din fonduri publice, corespunzător funcției, gradului/treptei profesionale, gradației, vechimii în specialitate, astfel cum este stabilită în anexele nr. I-IX; (...) i) "sporul reprezintă un element al salariului lunar/soldei lunare, acordat ca procent la salariul de bază, solda de funcție/salariul de funcție, indemnizația de încadrare, în condițiile legii, pentru fiecare categorie de personal". În anexa nr. VII din Legea-cadru nr. 153/2017, aplicabilă acestei categorii de personal, la art. 9 din capitolul II, denumit "Sporuri și alte drepturi", se prevede că: "Personalul încadrat în autoritățile și instituțiile publice finanțate integral din venituri proprii beneficiază de sporurile și indemnizațiile aplicabile domeniului de activitate în care este încadrat."

52. Prin urmare, se poate trage o primă concluzie, în sensul că sporul prevăzut de art. 120 alin. (5) din Codul silvic este în vigoare, este stabilit prin lege, textul de lege nu a fost abrogat expres și nici nu contravine legilor de salarizare, astfel cum s-a reținut anterior.

53. În ceea ce privește restrângerea acestuia, acest lucru se poate face doar prin lege, iar dispoziția tranzitorie prevăzută de art. 115 alin. (1) din Codul silvic nu era de natură să producă această restrângere.

54. Pe de o parte, pentru că are caracter general și stabilește doar că autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură urma să elaboreze, în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a codului, normele, regulamentele, instrucțiunile și ghidurile de bune practici și să le aprobe prin ordin al conducătorului acesteia, exercitând și controlul aplicării lor, iar pe de altă parte, pentru că nu condiționează acordarea unor drepturi cu caracter salarial de adoptarea legislației secundare sau de existența fondurilor și nici nu amână intrarea în vigoare a unor dispoziții pe o anumită durată sau condiționat de un anumit eveniment, pentru că în acest caz trebuia să prevadă în mod expres.

55. Din alt punct de vedere, nu se poate condiționa acordarea unui drept sau spor prevăzut de lege pentru motivul că, în organizarea executării legii, autoritatea publică centrală nu respectă termenul stabilit în lege pentru emiterea ordinului de aprobare a normelor, regulamentelor, instrucțiunilor și ghidurilor de bune practici, acest comportament al autorității contravenind principiului supremației legii.

56. În exercitarea puterii discreționare în adoptarea de acte administrative se identifică două aspecte de fond și formă, fondul privind libertatea conferită de lege organului administrativ de a distinge între o soluție sau alta, iar forma referindu-se la obligația impusă administrației de a respecta o procedură determinată.

57. În consecință, administrația are putere discreționară numai asupra conținutului actelor care îi sunt date în competență, hotărând dacă, cum și când să emită actul și numai dacă legea a dispus ceva în această privință.

58. În realizarea funcției normative, administrația are o putere discreționară largă, dacă legea nu o obligă la adoptarea într-un anumit termen a unei reglementări secundare, putând aprecia, în funcție de interesul general, de relațiile sociale concrete și de interesele colectivității, asupra oportunității de a adopta o anumită reglementare.

59. Dimpotrivă, în situația în care prin lege s-a stabilit în sarcina administrației adoptarea unei anumite reglementări normative, atunci marja de apreciere este limitată, aceasta nemaiavând dreptul de a decide dacă și când să emită un act administrativ, ci doar modul de reglementare formală, cu respectarea principiului legalității, respectiv ca actul să nu adauge la lege sau să restricționeze, acolo unde legea nu o face.

60. În acest caz, în doctrina franceză se vorbește de competența legată, când autoritatea administrativă nu beneficiază de o marjă de apreciere, fiind obligată să acționeze de o manieră determinată, făcându-se distincție mai departe între competență total legată sau parțial legată, după cum administrația poate să beneficieze de un termen de răgaz sau alegerea unor mijloace.

61. În situația analizată, exercitarea puterii discreționare de către autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură era limitată prin lege, nu avea o marjă de apreciere în a emite sau nu aceste norme și într-un anumit termen, legiuitorul formulând termenul "elaborează" în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a codului, iar nu "va aprecia asupra oportunității elaborării" sau "într-un termen rezonabil".

62. Or, neîndeplinirea de către o autoritate publică a unei obligații legale de a emite acte administrative cu caracter normativ nu poate conduce la suprimarea drepturilor și sporurilor prevăzute de legea în aplicarea căreia trebuiau emise normele sau amânarea îndelungată a acordării lor, atâta vreme cât legea este în vigoare.

63. De altfel, în aplicarea dispozițiilor Codului silvic au fost emise diverse reglementări secundare, nu însă și în aplicarea art. 120 alin. (5) din același cod.

64. În fine, se impune a face analiza dacă acest spor poate fi acordat efectiv în lipsa metodologiei, astfel spus, prin aplicarea directă a prevederilor art. 120 alin. (5) din Codul silvic, coroborate cu dispozițiile legale incidente în materia salarizării categoriilor de personal vizate de aceste dispoziții, acesta fiind de altfel motivul pentru care unele instanțe au respins cererile de chemare în judecată având ca obiect acordarea acestui spor.

65. În acest sens se poate observa cu ușurință că însuși textul de lege anterior evocat prevede expres sfera beneficiarilor, respectiv "Personalul silvic din cadrul autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, al subunităților teritoriale ale acesteia, al ocoalelor silvice de regim, al structurilor silvice de rang superior, al Regiei Naționale a Pădurilor - Romsilva și al Institutului Național de Cercetare-Dezvoltare în Silvicultură «Marin Drăcea»", precum și cuantumul sporului de risc "de 25% din salariul de bază".

66. Pe de altă parte, art. 22 alin. (1) și (2) din O.U.G. nr. 59/2000 prevede că: "La stabilirea drepturilor salariale pentru personalul silvic se vor avea în vedere următoarele: nivelul studiilor, funcția, titlul științific, vechimea în muncă, vechimea în domeniul silviculturii, locul și condițiile în care își exercită profesia. Indemnizația de grad profesional și sporul de risc reprezintă componente ale drepturilor salariale și se acordă lunar personalului silvic prevăzut la art. 4 alin. (1) în conformitate cu prevederile art. 120 alin. (3)-(5) din Legea nr. 46/2008 - Codul silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare."

67. Așadar, în acord cu prima orientare jurisprudențială și cu punctul de vedere al procurorului general, Înalta Curte de Casație și Justiție reține că normele legale în vigoare oferă suficiente elemente pentru determinarea și acordarea sporului de risc prevăzut de art. 120 alin. (5) din Codul silvic.

68. Această orientare nu este contrară Deciziei nr. 820 din 3 iulie 2008 a Curții Constituționale, întrucât nu se pune problema anulării ori refuzului de aplicare a unor acte normative cu putere de lege, pentru motivul că sunt discriminatorii, și nici a înlocuirii cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative, ci a aplicării întocmai a dispozițiilor legale incidente, fără a fi nevoie de legislația secundară, ce ar fi trebuit adoptată în aplicarea art. 120 alin. (5) din Codul silvic.

69. De altfel, folosind același criteriu de interpretare, respectiv necesitatea cuantificării în lege a sporului acordat, prin Decizia nr. 20 din 21 septembrie 2009 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secțiile Unite, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 880 din 16 decembrie 2009, s-a stabilit că, în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 31 alin. (1) lit. c) și d) din Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, republicată, în lipsa unei cuantificări legale nu se pot acorda pe cale judecătorească drepturile salariale constând în suplimentul postului și suplimentul corespunzător treptei de salarizare.

70. Or, în situația sporului de risc prevăzut de art. 120 alin. (5) din Codul silvic, legiuitorul a stabilit prin lege cuantumul acestuia, categoriile de personal care beneficiază de acesta și modul de calcul, respectiv aplicarea unui procent de 25% la salariul de bază, care la rândul său se determină potrivit dispozițiilor art. 22 alin. (1) și (2) din O.U.G. nr. 59/2000, coroborate cu cele ale Legii-cadru nr. 153/2017.

71. Pentru aceste considerente, în temeiul dispozițiilor art. 517 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

D E C I D E:

Admite recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Alba Iulia și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea și aplicarea unitară a prevederilor art. 120 alin. (5) din Legea nr. 46/2008 - Codul silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare, personalul silvic la care fac referire aceste dispoziții beneficiază de un spor de risc de 25% din salariul de bază, în absența elaborării normelor, regulamentelor, instrucțiunilor și ghidurilor de bune practici, conform prevederilor art. 115 alin. (1) din aceeași lege.

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