

ROMÂNIA

TRIBUNALUL COVASNA
SECȚIA CIVILĂ



Dosar nr. 400/119/2020

SENTINȚA CIVILĂ NR. 840

Ședința publică din data de 16 octombrie 2020

Instanța constituită din:

PREȘEDINTE: BEREKMÉRI ERDÉLY BEÁTA

GREFIER: IZSÁK ERIKA MAGDOLNA

Pe rol fiind judecarea cauzei în contencios administrativ și fiscal formulată de reclamantul Prefectul Județului Covasna în contradictoriu cu pârâții Consiliul Local al Orașului Covasna, Primarul Orașului Covasna, Rakosi Aron, administrator public al Orașului Covasna, Enea Vasilica, Secretar general al Orașului Covasna, Sîntoiu Angela Cornelia, director executiv și Bagoly Zsolt Lajos, director executiv și intervenientul Sindicatul Național „Forța Legii” având ca obiect acțiune prefect – tutelă administrativă.

La apelul nominal făcut în ședința publică de astăzi, se constată lipsa părților.

Procedura de citare legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefier prin care s-au evidențiat părțile, obiectul litigiului, stadiul procesual și modul de îndeplinire a procedurii de citare.

Instanța admite în principiu cererea de intervenție accesorie formulată de intervenientul Sindicatul Național „Forța Legii” în interesul pârâților Enea Vasilica, Sîntoiu Angela Cornelia și Bagoly Zsolt Lajos, întrucât sindicatul acționează în interesul membrilor săi și sprijină apărările acestora.

Instanța încuviințează proba cu înscrisurile depuse la dosar.

Față de actele și lucrările dosarului, având în vedere că s-a solicitat judecarea cauzei și în lipsă, instanța declară deschise dezbaterile asupra fondului, după care, constatând că niciuna dintre părți nu este prezentă și că au fost lămurite toate împrejurările de fapt și temeiurile de drept ale cauzei, închide dezbaterile și rămâne în pronunțare.

TRIBUNALUL

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată la Tribunalul Covasna sub nr.400/119/2020, reclamantul Instituția Prefectului Covasna în contradictoriu cu pârâții Consiliul local al orașului Covasna, Primarul orașului Covasna, Rakosi Aron, Enea Vasilica, Bagoly Zsolt Lajos și Sîntoiu Angela Cornelia a solicitat anularea pozițiilor de secretar și director executiv din Anexa nr.1 la Hotărârea Consiliului Local al orașului Covasna nr.10/23.01.2020 privind stabilirea salariilor de bază pentru funcțiile publice și cele contractuale din cadrul aparatului de specialitate al Primarului orașului Covasna, Dispoziției Primarului nr.88/30.01.2020, nr.100/30.01.2020, nr.129/30.01.2020 și nr.130/30.01.2020.

În motivare se arată că aceste acte administrative au fost adoptate cu încălcarea dispozițiilor legii nr.153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

Astfel conform art.7 alin.4 și art.18 alin.1 din Legea nr.153/2017 salariul de bază nu poate depăși nivelul indemnizației lunare a funcției de viceprimar și este obligatoriu acordarea indemnizației de hrană.

În cazul de față salariul secretarului de comună trebuia stabilit în așa fel încât cuantumul acestuia să permită și acordarea indemnizației de hrană fără ca salariul brut să depășească nivelul indemnizației viceprimarului.

În ceea ce privește salariul administratorului public se arată că potrivit anexei nr.VIII cap.I lit.A pct.III din Legea nr.153/2017 competența stabilirii acestuia este în sarcina Primarului și nu a Consiliului local.

Pentru aceste motive se anulează în parte a HCL orașului Covasna nr.10/2020 și a Dispoziției Primarului orașului Covasna nr.88/30.01.2020, nr.100/30.01.2020, nr.129/30.01.2020 și nr.130/30.01.2020.

În drept se invocă articolele din Legea nr.153/2017 menționate în cuprinsul acțiunii.

În probațiune s-au depus înscrisuri.

Pârâții au depus întâmpinare solicitând în esență respingerea cererii de chemare în judecată.

În motivare se arată că salariile de bază se stabilesc prin hotărâre a consiliului local conform art.11 din Legea nr.153/2017, având deci competență exclusivă în stabilirea salariilor pentru funcționarii publici și personalul contractul în aparatul propriu.

La stabilirea salariilor de bază s-a ținut cont de îndeplinirea celor două condiții impuse de art.11 alin.4 respectiv salariul să nu depășească nivelul indemnizației de viceprimar și să fie încadrat în cheltuielile cu personalul aprobat în bugetul local.

Acțiunea prefectului pune în discuție o restrângere a dreptului fundamental la salariu în favoarea indemnizației de hrană, un venit asimilat salariului, temporar și accesoriu, cerând o redimensionare a politicii salariale a personalului plătit din bugetul local al orașului. Scăderea salariului de bază ar însemna o încălcare a scopului legii stabilit expres în art.38 alin.4 teza I.

În drept s-a invocat prevederile art.205 Cod procedură civilă, Legea nr.554/2004, Legea nr.153/2017.

În probațiune s-au depus înscrisuri.

S-a formulat cerere de intervenție accesoriu în interesul pârâților Enea Vasilica, Sîntoiu Angela Cornelia și Bagoly Zsolt Lajos.

Analizând cererea de chemare în judecată și apărările formulate, prin prisma probatoriului administrat în cauză, instanța reține următoarele:

În primul rând se impune clarificarea competenței Instituției Prefectului de a ataca în contencios actele emise de autoritățile locale în ceea ce privește salariile funcționarilor publici stabilite.

În privința sferei de cuprindere a controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect, sunt edificatoare considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 1.353 din 10.12.20082 : dreptul de tutelă administrativă al prefectului se referă la controlul asupra actelor administrative ale autorităților publice locale, întrucât acestea sunt emise în regim de putere publică, iar prefectul este, așa cum prevede art. 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004, “garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local”; recunoașterea posibilității prefectului de a ataca în instanță alte acte decât cele administrative ar conduce la încălcarea de către acesta a principiului constituțional al autonomiei locale.

Dreptul de tutelă al prefectului se referă la actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale, așa cum sunt definite de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004. Așadar, se poate observa faptul că obiectul acțiunii în contencios obiectiv având ca titular prefectul este restrâns din perspectiva naturii actului a cărui anulare se cere. Mai precis, dreptul de tutelă administrativă aparținând prefectului este implicit circumscris sferei contenciosului administrativ, care este reglementat, în prezent, de Legea nr. 554/2004.

În emiterea dispozițiilor de salarizare, calitatea de angajator a primarului este limitată la aplicarea dispozițiilor legale incidente, context în care este de analizat posibilitatea calificării acestor dispoziții ca acte nesupuse controlului în contencios administrativ, în sensul art. 5 din Legea nr. 554/2004, dar susceptibile de a face obiectul dreptului de tutelă exercitat de prefect în temeiul art. 3 din Legea nr. 554/2004

Potrivit prevederilor art. 2 din Legea nr. 188/1999, funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică

locală și autoritățile administrative autonome; conform art. 3 lit. g) din aceeași lege, unul dintre principiile care stau la baza exercitării funcției publice este subordonarea ierarhică.

În raport de conținutul dispozițiilor din Legea administrației publice locale și art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, se apreciază că dispozițiile emise de primari pentru salarizarea funcționarilor publici sunt acte administrative, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, deoarece sunt emise pentru punerea în executare a legilor în materia salarizării funcționarilor publici, iar emitentul lor acționează în regim de putere publică, raporturile dintre autoritățile publice locale și funcționarii publici fiind de subordonare.

În ceea ce privește fondul problemei se reține că sunt aplicabile speței de față următoarele prevederi legale:

Art.11 din Legea nr.153/2017 prevede că „(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.

... (3) Stabilirea salariilor lunare potrivit alin. (1) se realizează de către ordonatorul de credite, cu respectarea prevederilor art. 25.

(4) Nivelul veniturilor salariale se stabilește, în condițiile prevăzute la alin. (1) și (3), fără a depăși nivelul indemnizației lunare a funcției de viceprimar sau, după caz, a indemnizației lunare a vicepreședintelui consiliului județean, sau, după caz, a viceprimarului municipiului București, corespunzător nivelului de organizare: comună, oraș, municipiu, sectoarele municipiului București, primăria generală a municipiului București, exclusiv majorările prevăzute la art. 16 alin. (2), cu încadrarea în cheltuielile de personal aprobate în bugetele de venituri și cheltuieli.”

Art.15 prevede că „Personalul care exercită activitatea de control financiar preventiv, pe perioada de exercitare a acesteia, beneficiază de o majorare a salariului de bază cu 10%.”

Art.18 „(1) Începând cu 1 decembrie 2018, ordonatorii de credite acordă obligatoriu, lunar, indemnizații de hrană reprezentând a 12-a parte din două salarii de bază minime brute pe țară garantate în plată, cu excepția personalului Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Justiției - Administrația Națională a Penitenciarelor, Serviciului Român de Informații, Serviciului de Informații Externe, Serviciului de Protecție și Pază și Serviciului de Telecomunicații Speciale, precum și a personalului poliției locale care, potrivit legii, beneficiază de drepturi de hrană în temeiul Ordonanței Guvernului nr. 26/1994 privind drepturile de hrană, în timp de pace, ale personalului din sectorul de apărare națională, ordine publică și siguranță națională, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Indemnizațiile de hrană prevăzute la alin. (1) se acordă proporțional cu timpul efectiv lucrat în luna anterioară, cu încadrarea în prevederile art. 25 alin. (1).”

Art.25 prevede limita de sporuri, respectiv „(1) Suma sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor, inclusiv cele pentru hrană și vacanță, acordate cumulativ pe total buget pentru fiecare ordonator de credite nu poate depăși 30% din suma salariilor de bază, a soldelor de funcție/salariilor de funcție, soldelor de grad/salariilor gradului profesional deținut, gradațiilor și a soldelor de comandă/salariilor de comandă, a indemnizațiilor de încadrare și a indemnizațiilor lunare, după caz.”

Prevederile art.11 alin.1 constituie o excepție de la principiul legalității sistemului de salarizare, în sensul prevăzut de art. 6 lit. a) din Legea-cadru nr. 153/2017. Astfel, în conformitate cu aceste dispoziții legale, „Sistemul de salarizare reglementat prin prezenta lege are la bază următoarele principii: a) principiul legalității, în sensul că drepturile de natură salarială se stabilesc prin norme juridice de forță legii, cu excepția hotărârilor prevăzute la art. 11 alin. (1), conform principiilor enunțate de art. 120 din Constituția României, republicată,



dar cu încadrare între limitele minime și maxime prevăzute prin prezenta lege;”. articol privind principiile de bază ale administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, respectiv al descentralizării, al autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice. În continuare se menționează că autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege.

Principiul autonomiei locale, nu presupune totală independență și competența exclusivă a autorităților publice din unitățile administrativ-teritoriale, ci acestea sunt obligate să se supună reglementărilor legale general valabile pe întreg teritoriul țării, dispozițiilor legale adoptate pentru protejarea intereselor naționale.

Curtea Constituțională prin Decizia nr.310/2019 reține că, „în materia salarizării personalului din aparatul propriu al autorităților administrației publice locale, legiuitorul acordă competență exclusivă consiliilor locale/consiliilor județene/Consiliului General al Municipiului București/ordonatorilor de credite. Autoritățile administrației publice locale enunțate au, așadar, dreptul de decizie referitor la stabilirea salariului de bază al acestor categorii de personal din sistemul bugetar, dispunând, prin bugetul local, de resursele și mijloacele necesare îndeplinirii acestei competențe. O asemenea competență se exercită însă cu respectarea normelor, criteriilor și standardelor stabilite de Legea-cadru nr. 153/2017.

27. Astfel, potrivit art. 6 lit. a) din Legea-cadru nr. 153/2017, marja de apreciere a autorităților administrației publice locale nu este nelimitată, ci aceasta se exercită cu încadrarea între limitele minime și maxime prevăzute prin lege pentru drepturile salariale.

28. De asemenea, Legea-cadru nr. 153/2017 consacră criterii clare pentru stabilirea salariului de bază și a salariului lunar al personalului din aparatul propriu al autorităților administrației publice locale, criterii care sunt obligatorii pentru autoritățile administrației publice locale. Astfel, referitor la această categorie specială, Legea-cadru nr. 153/2017 instituie reguli specifice: 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 [art. 11 alin. (2) din lege]; nivelul veniturilor salariale se stabilește, fără a depăși nivelul indemnizației lunare a funcției de viceprimar sau, după caz, a indemnizației lunare a vicepreședintelui consiliului județean, sau, după caz, a viceprimarului municipiului București, corespunzător nivelului de organizare: comună, oraș, municipiu, sectoarele municipiului București, primăria generală a municipiului București. [art. 11 alin. (4) din lege]; angajarea, promovarea, avansarea în gradație a personalului prevăzut la art. 11 alin. (1) din lege se fac cu respectarea prevederilor legii, precum și a celorlalte reglementări specifice funcționarilor publici și personalului contractual [art. 11 alin. (5)].

29. În același timp, în stabilirea salariului lunar, ordonatorii de credite trebuie să respecte legea și să o aplice ca atare. Astfel, art. 11 alin. (3) din Legea-cadru nr. 153/2017 stabilește că: „Stabilirea salariilor lunare potrivit alin. (1) se realizează de către ordonatorul de credite, cu respectarea prevederilor art. 25”, referitor la limitarea sporurilor, compensațiilor, adaosurilor, primelor, premiilor și indemnizațiilor și a altor drepturi.”

Conform prevederilor legale mai sus citate nivelul salariilor de bază se stabilesc prin HCL, nivelul salariilor lunare se stabilește de ordonatorul de credite fără a depăși nivelul indemnizației de viceprimar și cu respectarea art.25 din Legea nr.153/2017.

În cazul de față se constată că prin HCL nr.10/2020 s-au stabilit salariile de bază a tuturor funcționarilor publici și personalul contractual din cadrul aparatului propriu al Primăriei orașului Covasna (fl.12) iar prin Dispozițiile nr.88/30.01.2020, nr.100/30.01.2020, nr.129/30.01.2020 și nr.130/30.01.2020 al Primarului orașului Covasna s-a stabilit salariul secretarului, administratorului public și directori executivi sub cuantumul indemnizației de viceprimar, de 10.400 lei (fl.7 -10)

Prin aceste acte administrative s-au respectat prevederile privind art.11 alin.3 și alin.4 din Legea nr.153/2017, fără a se acorda indemnizația de hrană pentru pârâți.

În ceea ce privește indemnizația de hrană însă se constată că personalul din cadrul instituțiilor publice, va beneficia, ex lege, obligatoriu, de indemnizația de hrană în condițiile art. 18 din Legea nr. 153/2017.

Indemnizația lunară a viceprimarului va reprezenta limita maximă a veniturilor salariale lunare pentru fiecare salariat din instituție, astfel încât, salariul de bază, gradația corespunzătoare tranșei de vechime, sporul pentru condiții de muncă (dacă este cazul), indemnizația de hrană, indemnizația de vacanță și orice alte elemente salariale, nu vor putea depăși, cumulativ, indemnizația lunară legală și exclusivă (fără nici o majorare, niciun spor) a viceprimarului. De asemenea, cumulate, nu pot depăși 30% din suma salariilor de bază, limită impusă de art. 25 din Legea nr. 153/2017.

Modul de formulare a prevederilor legale denotă un caracter imperativ în ceea ce privește acordarea acestor drepturi, fiind obligatoriu, legiuitorul neacordând un drept de opțiune în ceea ce privește plata acestora.

Stabilirea în acest fel a salariului de către pârât nu mai permite și acordarea acestor indemnizații sau sporuri întrucât se depășește nivelul indemnizației de viceprimar, însă legea prevede obligativitatea acestora, pârâtul eludând astfel o parte din prevederile legale.

Normele legale din Legea nr.153/2017 trebuie interpretate în ansamblu și corelate între ele, neputând aplica doar unele dispoziții și omițând aplicarea celorlalte, ajungând la eludarea principiilor sistemului de salarizare dar și de administrare a banului public.

Prin Notele de ședință depuse la data de 20.08.2020 se arată de către reclamant că Dispoziția 88/2020 a fost modificată astfel că nu se mai solicită anularea acestuia, instanța va lua act de renunțarea la acest petiț.

Având în vedere cele de mai sus, instanța va admite cererea de chemare în judecată, în așa fel încât stabilirea salariului de bază pentru directorilor executivi al localității Covasna să permită și acordarea indemnizației de hrană, fără ca salariul lunar să depășească indemnizația viceprimarului.

**PENTRU ACESTE MOTIVE
ÎN NUMELE LEGII
HOTĂRĂȘTE**

Admite acțiunea formulată de reclamantul Instituția Prefectului Covasna, cu sediul în Sfântu Gheorghe, p-ța Libertății, nr.6, jud. Covasna în contradictoriu cu pârâții Consiliul local al orașului Covasna, Primarul orașului Covasna, Rakosi Aron, Enea Vasilica, Bagoly Zsolt Lajos și Sîntoiu Angela Cornelia și intervenientul accesoriu Sindicatul Național „Forța Legii”

Anulează pozițiile de secretar și director executiv din Anexa nr.1 la Hotărârea Consiliului Local al orașului Covasna nr.10/23.01.2020 privind stabilirea salariilor de bază pentru funcțiile publice și cele contractuale din cadrul aparatului de specialitate al Primarului orașului Covasna, Dispoziției Primarului nr.88/30.01.2020, nr.100/30.01.2020, nr.129/30.01.2020 și nr.130/30.01.2020.

Anulează Dispoziția Primarului orașului Covasna nr.100/30.01.2020, nr.129/30.01.2020 și nr.130/30.01.2020.

Ia act de renunțare la capătul de cerere privind anularea Dispoziției Primarului nr.88/30.01.2020.

Cu drept de recurs în 15 zile de la comunicare. Cererea de recurs se depune la Tribunalul Covasna.



Pronunțată astăzi 16.10.2020 prin punerea soluției la dispoziția părților prin intermediul grefei instanței.

**PREȘEDINTE
BEREKMÉRI ERDÉLY BEÁTA**

**GREFIER
IZSAK ERIKA MAGDOLNA**

Red.B.E.B./16.10.2020
Tehnored.IE/19.10.2020; 10 ex

5





Prezenta hotărâre nr 840 din
16.10.2020 a Tribunalului Comana
a rămas definitivă prin decizia
civ nr 92/12 din 11.02.2021 a CAp. Br.

Gufier arbitrar

