

Tragicomic în aplicarea dreptului comunitar în România

*judecător Dragoș Călin,
 Curtea de Apel București*

The solution for motivating a prescription term which is presumed not to be in course, by recourse to CJEC jurisprudence in cases Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal, C106/77, and The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame LTD., C-213/89 is improper.

Thus, the incidence of the national judge's obligation relating to the effective realization of these norms, by not applying contrary provisions of national law, on his own responsibility, without requesting or waiting the previous elimination by legislative way or by any other proceeding, is superfluous!

1. Preliminarii

România a devenit stat membru al Uniunii Europene la 1 ianuarie 2007, ca urmare a semnării Tratatului de aderare, consecința directă fiind obligația de a respecta ordinea juridică instituită la nivelul acesteia.

Aplicarea principiilor de bază ale dreptului comunitar ar trebui să se facă de judecătorii români direct, în baza legislației și jurisprudenței comunitare, în temeiul art. 148 alin. 2 din Constituție, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, având prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.

Dar experiența judecătorilor români în privința aplicării directe a dreptului comunitar, precum și cu privire la procedura prealabilă, este încă redusă. Mai mult, ea oferă mai multe situații ilare, pe care un practician al dreptului ar trebui să le evite.

Spre exemplu, Curtea Constituțională a României, în motivarea **Deciziei nr. 588/2007**, referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 228 și art. II alin. 3 din Legea nr. 356/2006 pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală, precum și pentru modificarea altor legi, confundă grav instituțiile europene și natura actelor emise de acestea. "Pentru aceleași considerente, nu pot fi reținute nici criticile formulate în raport cu Recomandarea nr. (94)12 a Comitetului de Miniștri al **Consiliului Europei**, adoptată în data de 13 octombrie 1994 la cea de-a 516-a întâlnire a secretarilor de stat.

De altfel, Curtea reține că acest tip de acte comunitare reprezintă măsuri legale ce permit instituțiilor Uniunii Europene să-și prezinte punctele de vedere în fața statelor membre, fără ca acestea să fie obligate să se conformeze soluției propuse de administrația comunitară. Recomandările, spre deosebire de opinii, pot fi date și din proprie inițiativă, reprezentând astfel doar poziția instituției de la care emană, semnificația lor reală fiind de natură morală sau politică".

Consiliul Europei este cea mai veche organizație politică din Europa, fiind fondat la 5 mai 1949 și distinct de Uniunea Europeană, deși toate statele membre ale Uniunii sunt și membre ale Consiliului Europei. Obiectivul principal al acestuia este realizarea unei unități mai strânse între statele membre pentru protejarea drepturilor omului, a libertăților fundamentale și a statului de drept.

Instituțiile Uniunii Europene, o entitate politică, socială și economică, compusă din 27 țări europene - Parlamentul European (ales de popoarele statelor membre), Consiliul Uniunii Europene (reprezentând guvernele statelor membre), Comisia Europeană (executivul și organismul cu drept de a iniția legislația), Curtea de Justiție a Comunităților Europene (care asigură compatibilitatea legislației cu dreptul comunitar), Curtea de Conturi Europeană (responsabilă de controlul folosirii fondurilor comunitare) reprezintă o ordine distinctă de Consiliul Europei, împotriva a ceea ce susține, în vădită necunoaștere, Curtea Constituțională din România.

Pentru a fi de calitate, hotărârea judecătorească trebuie percepută de justițiabil și de societate, în general, drept rezultatul unei aplicări pertinente a regulilor de drept, al unei proceduri echitabile și al unei aprecieri convingătoare a faptelor.

2. Decizia civilă nr. 923/02.06.2009, pronunțată, cu opinie majoritară, de Curtea de Apel Timișoara

În urmă cu foarte puțin timp, Curtea de Apel Timișoara - Secția conflicte de muncă și asigurări sociale a pronunțat o soluție care folosește pretextul dreptului comunitar, pentru a salva

aparențele recuperării unor drepturi salariale solicitate instanței de un fost magistrat.

În fapt, prin sentința civilă nr. 124 din 02.12.2008 a Curții de Apel Timișoara, nepublicată, a fost admisă acțiunea civilă formulată de reclamantul D.M. împotriva pârâților Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești, Tribunalul Timiș, Curtea de Apel Timișoara și Ministerul Finanțelor Publice, iar primii trei pârâți au fost obligați, în solidar, să-i plătească reclamantului "drepturile bănești reprezentând sporul de risc și suprasolicitare neuropsihică în procent de 50% din salariul de bază brut lunar, stabilit prin art. 47 din Legea nr. 50/1996, republicată, începând cu 01.10.2000 și până la 30.04.2004, actualizate conform cu rata inflației, distinct, de la data scadenței și până la plata efectivă, precum și dobânda legală calculată distinct, aferentă sumei datorate".

Temeiul de drept al pronunțării acestei hotărâri judecătorești îl constituie Decizia nr. XXI/2008 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiile Unite, cu privire la recursul în interesul legii referitor la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 47 din Legea nr. 50/1996 privind salarizarea și alte drepturi ale personalului din organele autorității judecătorești, prin care s-a constatat că „judecătorii, procurorii, magistrații-asistenți, precum și personalul auxiliar de specialitate au dreptul la un spor de 50% pentru risc și suprasolicitare neuropsihică (...) și după intrarea în vigoare a Ordonanței Guvernului nr. 83/2000, aprobată prin Legea nr. 334/2001”, deși art. 1 pct. 42 din O.G. nr. 83/2000 abroga expres prevederile art. 47 din Legea nr. 50/1996, care reglementau acest drept.

Totodată, prima instanță face referire și la "reglementările cuprinse în actele normative de

drept comunitar european și drept internațional al muncii, la care România este parte, cum sunt *Directiva Consiliului 89/391/CEE din 12. VI. 1989*, Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul Internațional cu Privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale, *Carta Socială Europeană revizuită*, Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, precum și de practica judiciară în această materie a Curții Europene a Drepturilor Omului și a *Curții de Justiție a Comunităților Europene (CJCE)*, care au caracter obligatoriu, izvor de drept pentru toate instituțiile statului român, inclusiv pentru instanțele judecătorești".

Împotriva acestei sentințe civile au formulat recursuri Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești și Ministerul Finanțelor Publice, respinse prin decizia civilă nr. 923/02.06.2009, pronunțată, cu opinie majoritară, de Curtea de Apel Timișoara.

În motivare, instanța de recurs a reținut că susținerea prescripției dreptului material la acțiune al reclamantului nu se poate sprijini pe dispozițiile art. 3 din Decretul nr. 167/1958 sau pe acelea ale art. 166 alineat 1 din Codul muncii, potrivit cărora termenul de prescripție al unei astfel de acțiuni în justiție este de trei ani, deoarece aceste texte legale nu sunt aplicabile în speța de față.

"În cauză, așa cum corect și just a stabilit instanța de fond, dreptul la acțiune al reclamantului este imprescriptibil, aplicarea oricărei norme interne privind prescripția unui astfel de drept nefiind posibilă, fără a se încălca dispozițiile art. 1 al Protocolului adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, cărora CEDO, în practica sa judiciară, le-a dat interpretarea extensivă în sensul ca sunt deopotrivă protejate atât bunurile mobile, cât și cele imobile, în categoria acestora din urmă intrând și drepturile sociale, cum este și dreptul de creanță salarială care face obiectul acțiunii reclamantului (CEDO, decizia din 26 septembrie 2002, *Duchez* contra Franței; decizia din 30 septembrie 2003, *Koua-Poirez* contra Franței).

În acest context este neîndoielnic obligatorie, conform art. 46 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, aplicarea practicii judiciare a Curții Europene a Drepturilor Omului așa cum, de asemenea, practica Curții de Justiție a Comunităților Europene (CJCE) este obligatorie pentru toate statele membre ale Uniunii Europene.

În practica CJCE se arată expres și explicit care sunt obligațiile judecătorului național cu privire la aplicarea dreptului comunitar: *”judecătorul național însărcinat să aplice, în cadrul competenței sale, dispozițiile dreptului comunitar, are obligația de a asigura realizarea efectului deplin al acestor norme, lăsând, la nevoie, pe proprie răspundere, neaplicată orice dispoziție contrară a legislației naționale, chiar ulterioară, fără a solicita sau a aștepta eliminarea prealabilă a acesteia pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional”* (Hotărârea din 9 martie 1978, dată în cauza *Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal*, C106/77).

Dreptul comunitar european cuprinde și Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, toate statele membre ale Uniunii Europene (UE) fiind semnatare ale acestei Convenții, pe care au și ratificat-o, practica judiciară a Curții Europene a Drepturilor Omului adoptată în aplicarea Convenției având caracter obligatoriu pentru toate instituțiile și organele statelor membre, inclusiv, deci, pentru instanțele judecătorești naționale române (art. 148 din Constituție), ceea ce se desprinde cu claritate și din practica judiciară a instanței supreme a Uniunii Europene - Curtea de Justiție a Comunităților Europene, privind aplicarea directă a dreptului comunitar de către judecătorul național, instanță care, constantă în practica sa, a mai statuat următoarele: *”1. Instanțele naționale sunt acelea cărora le revine, în temeiul art. 5 din Tratat, obligația să asigure protecția juridică ce decurge pentru justițiabili din efectul direct al dreptului comunitar. 2. Ar fi incompatibilă cu cerințele inerente naturii înseși a dreptului comunitar orice dispoziție a unui sistem juridic național sau orice practică legislativă, administrativă sau judiciară, care ar avea ca efect diminuarea eficacității dreptului comunitar prin faptul ca ar refuza judecătorului competent să aplice acest drept și puterea de a face, în chiar momentul acestei aplicări, tot ceea ce este necesar pentru a înlătura dispozițiile legislative naționale ce ar putea împiedica, chiar și numai temporar, aplicarea deplină a normelor*

comunitare.” (Hotărârea din 19 iunie 1990, *The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame LTD ș.a.*, C-213/89).

Deci, Curtea de Justiție a Comunităților Europene arată în mod constant în practica sa, că judecătorului național îi revine obligația de a înlătura dispozițiilor legislative naționale care împiedică aplicarea dreptului comunitar, în cauzele pe care le judecă”.

3. Comentarii

În dreptul român, potrivit art. 283 alin. 1 lit. c din Codul muncii, cererea în vederea plății unor drepturi salariale neacordate poate fi formulată în termen de 3 ani de la data nașterii dreptului la acțiune. Termenul de trei ani pentru obligarea angajatorului la plata sumelor cu titlu de drepturi salariale începe să curgă de la data nașterii dreptului la acțiune privind fiecare prestație succesivă, adică de la data când angajatorul datora aceste sume și de la care s-a născut dreptul reclamantului la remunerare pentru munca depusă, drept la acțiune care, nefiind exercitat în termenul prevăzut de lege, în lipsa unor cauze de suspendare sau întrerupere, se stinge pentru fiecare din aceste prestații, printr-o prescripție deosebită.

Motivarea referitoare la aplicabilitatea art. 1 din Primul Protocol Adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale este eronată, întrucât stabilirea termenelor de prescripție pentru exercitarea dreptului material la acțiune nu este de natură a lipsi pe cetățeni de bunurile lor, ci este menită doar a pune capăt insecurității raporturilor juridice.

Aceste aspecte au fost reținute de opinia separată, singura parte demnă a deciziei civile nr. 923/02.06.2009 pronunțată de Curtea de Apel Timișoara.

O altfel de motivare ar putea permite solicitarea unor drepturi salariale aferente perioadei de aplicare a Codului Calimach, respectiv Legiurii Caragea¹. Supralicităm, desigur, Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale fiind ratificată de România prin Legea nr. 30/1994,

¹ În dreptul românesc primele acte normative cu caracter modern, inspirate de Codul napoleonian și de cel austriac sunt Codul Caragea și Codul Calimach. Totuși, atât Codul sau Legiurii Caragea, cât și Codul Calimach fac referiri exprese la ”ale sale nescrie și nedesluite obiceiuri” referindu-se în mod indirect la obiceiul pământului, căruia atât Codul Caragea în preambulul sau, cât și Codul Calimach în art. 13, îi

recunosc putere de lege, mai ales înaintea intrării în vigoare a Regulamentelor organice. Cele două acte normative conțineau atât norme cu caracter civil dar și cu caracter penal și de procedură civilă sau penală, excedând astfel limitele unui cod civil modern, fiind mai degrabă o încercare de sistematizare a legislației existente.

deci obligatorie doar pentru viitor, în ce privește dispozițiile sale mai favorabile².

Dar nu acesta este scopul demersului nostru, ci acela de a critica referirea improprie la aspectele de drept comunitar.

Primus, toate aceste alegeri nu sunt necesare în motivarea în drept a deciziei la care ne referim. Soluția motivării unui termen de prescripție prezumat a nu fi curs, prin utilizarea jurisprudenței CJCE din cauzele *Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal*, C106/77, respectiv *The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame LTD ș.a.*, C-213/89 este improprie.

Ca atare, incidența obligațiilor judecătorului național cu privire la asigurarea realizării efectului deplin al acestor norme, lăsând, la nevoie, pe proprie răspundere, neaplicată orice dispoziție contrară a legislației naționale, chiar ulterioară, fără a solicita sau a aștepta eliminarea prealabilă a acesteia pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu este superfluă!

Secundus, Directiva Consiliului 89/391/CEE din 12 iunie 1989 privind introducerea de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă conține principii generale privind prevenirea riscurilor profesionale, protecția sănătății și securității, eliminarea factorilor de risc sau neprevăzuți, informarea, consultarea, participarea echilibrată în conformitate cu legislația și/sau practica națională și pregătirea profesională a lucrătorilor și a reprezentanților acestora, precum și direcțiile generale privind aplicarea principiilor menționate. Aceasta nu este aplicabilă nicicum în România în perioada 01.10.2000-30.04.2004, pentru care s-a constatat că nu este incidentă instituția prescripției extinctive.

Tertius, Uniunea Europeană încă nu este parte la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, așa cum reține și Opinia nr. 2/1994 a CJCE. Convenția nu se aplică Uniunii, dar servește ca sursă de inspirație pentru CJCE în elaborarea jurisprudenței sale în materie, potrivit art. 6 din TUE.

Reglementarea cuantumului indemnizațiilor sau al salariilor personalului retribuit de la bugetul de stat, inclusiv al sporurilor și al adaosurilor constituie un atribut exclusiv al legiuitorului.

În ultimii ani, puterea judecătorească și-a extins treptat atribuțiile în detrimentul puterii legislative, fapt ce reiese din soluțiile constante ale Curții Constituționale³.

Instanțele judecătorești nu pot crea norme juridice. Este soluția din 27 mai 2009 a Curții Constituționale, care s-a pronunțat asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritatea judecătorească, reprezentată de Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de o parte, și Parlamentul României și Guvernul României, pe de altă parte.

Aceleași instanțe judecătorești nu pot nici folosi fantezist și impropriu aspecte jurisprudențiale ale dreptului comunitar, spre a legitima "drepturile bănești reprezentând sporul de risc și suprasolicitare neuropsihică în procent de 50% din salariul de bază brut lunar, stabilit prin art. 47 din Legea nr. 50/1996, republicată, începând cu 01.10.2000 și până la 30.04.2004, actualizate conform cu rata inflației, distinct, de la data scadenței și până la plata efectivă, precum și dobânda legală calculată distinct, aferentă sumei datorate".

Pentru a fi de calitate, hotărârea judecătorească trebuie percepută de justițiabil și de societate, în general, drept rezultatul unei aplicări pertinente a regulilor de drept, al unei proceduri echitabile și al unei aprecieri convingătoare a faptelor.

Avizul nr. 11 (2008) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătorești concluzionează că motivarea permite nu numai o mai bună înțelegere și acceptare a hotărârii de către justițiabil, ci este mai ales o garanție împotriva arbitrarului.

Firește că profesionalismul judecătorului este prima garanție a unei hotărâri de calitate.

De la această concluzie nu se poate scuza vreun magistrat român, nici măcar pentru soluționarea cauzelor ce presupun reglementarea cuantumului indemnizațiilor sau al salariilor personalului din justiție, cu precădere al sporurilor și al adaosurilor.

² Dispozițiile mai favorabile sunt aplicabile direct în dreptul roman, potrivit art. 11 și 20 din Constituția României, și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, sistemul european de protecție având în vedere și această sursă, care completează Convenția, formând

un bloc de convenționalitate și fiind totodată direct aplicabilă, inclusiv pentru dreptul intern român.

³ A se vedea Dragoș Călin, *Efectele unei decizii recente a Curții Constituționale*, în *Revista Forumul Judecătorilor* nr. 2/2009, p. 80.