



MINISTERUL EDUCAȚIEI

DIRECȚIA GENERALĂ JURIDICĂ ȘI CONTROL

Nr.13433/12572M/16.09.2021

CĂTRE,

FEDERAȚIA SINDICATELOR LIBERE DIN ÎNVĂȚĂMÂNT

FEDERAȚIA SINDICATELOR DIN EDUCAȚIE

În atenția Domnului Președinte Simion HĂNCESCU

În atenția Domnului Președinte Marius Ovidiu NISTOR

Urmare a adreselor dumneavoastră cu numerele: 540/24.06.2021 și nr. 487/06.08.2021, înregistrate la Ministerul Educației cu numerele 12572M/28.06.2021, respectiv nr. 13433/06.08.2021, prin care ne solicitați să transmitem precizări care să expliciteze „ce s-a dorit a se reglementa prin art.1 alin. (2) al OME nr. 3993/2021”, cât și solicitarea de a transmite precizări unităților de învățământ din care să rezulte că „încetează executarea art.1 alin. (2) al OME nr. 3993/2021”, ca urmare a publicării minutei pronunțate de instanța de judecată în dosarul nr. 4847/2/2021 al Curții de Apel București, vă comunicăm următoarele:

- **Referitor la adresa nr. 540/24.06.2021**

Intrarea în vigoare a unui act administrativ cu caracter normativ, respectiv a Ordinului Ministrului Educației nr. 3993/2021 privind stabilirea unor drepturi salariale specifice personalului didactic din învățământ, prevăzute în Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, a fost emis cu respectarea întocmai a prevederilor legale, atât în ceea ce privește condițiile de formă, cât și referitor la cele de fond, neintrând în contradicție cu prevederile art. 38 din Codul muncii.

Prin art. 38 din Codul muncii, legiuitorul a instituit o măsură de protecție a salariaților, ce constă în interdicția de a renunța la drepturile ce le sunt recunoscute de lege. Este vorba, de drepturile enumerate la art. 39 din același Cod al muncii.

Cu privire la dispoziția reglementată de art 38 C. muncii, prin Decizia nr. 494/2004, Curtea Constituțională a precizat că „interdicția de a renunța, în tot sau în parte, la drepturile prevăzute de lege în favoarea salariaților este o măsură de protecție a acestora din urmă, menită să asigure exercițiul neîngrădit al drepturilor și al intereselor legitime ce li se cuvin în cadrul raporturilor de muncă, pentru a-i feri de consecințele unor eventuale abuzuri ori amenințări din partea angajatorilor. O astfel de măsură de protecție nu poate fi considerată a fi un privilegiu, contrar art. 16 alin. (1) din Constituție, atât timp cât ea se justifică în considerarea situației unei anume categorii sociale care reclamă o astfel de protecție”.

Cu titlu de exemplu, diminuarea salariului sub cel prevăzut de lege sau de contractul colectiv de muncă, prestarea muncii în zilele de sărbătoare legală în alte condiții decât cele statornicite de legiuitor, renunțarea la concediul de odihna, etc.

Interdicția instituită de lege prin art. 38 C. muncii, se impune pentru a evita abuzurile angajatorilor constând în determinarea salariaților să renunțe, în tot sau în parte, la drepturile lor legale. Dacă totuși intervine o astfel de renunțare printr-un act unilateral sau bilateral (tranzacție, act adițional, clauza contractuală), acesta va fi lovit de nulitate absolută. Așa fiind, angajatorul nu ar putea invoca în favoarea sa faptul că există un act sau o tranzacție prin care s-au limitat drepturile legale ale salariatului ori s-a renunțat la acestea.

Ori, în situația de față nu se pune în discuție încheierea unei tranzacții între personalul didactic și Ministerul Educației.

Prin Decizia nr. 685 din 31 octombrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 153 din 26 februarie 2020, Curtea Constituțională a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 14 alin. (2) din Legea-cadru nr. 153/2017 sunt constituționale în raport cu criticile formulate. În paragraful 16 din această decizie, **Curtea Constituțională a reținut că indemnizația pentru titlul științific de doctor reprezintă un drept salarial suplimentar, care nu aparține sferei drepturilor și libertăților fundamentale. Prin urmare, acordarea acestui drept depinde în exclusivitate de opțiunea legiuitorului. Mai mult, având în vedere că acest drept se acordă din fonduri publice, legiuitorul, raportându-se la resursele financiare disponibile, stabilește condițiile de acordare a indemnizației pentru titlul științific de doctor, iar atunci când aceleași temeiuri o impun, poate dispune suspendarea dreptului sau chiar încetarea acordării acestuia.**

Mai mult, potrivit considerentelor reținute de Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 52/2020, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, instanța de trimitere cât și ICCJ au stabilit în mod unitar că prevederile art. 14 alin. (3) din Legea-cadru nr. 153/2017 se aplică și cadrelor didactice care au obținut gradul

didactic I prin echivalare, anterior datei de 1 iulie 2017, în sensul că, după intrarea în vigoare a acestei legi, acestea nu mai pot primi indemnizația pentru titlul științific de doctor, chiar dacă anterior au încasat drepturi bănești în considerarea titlului respectiv.

Astfel, dispozițiile art. 39 alin. (5) din Legea-cadru nr. 153/2017 se aplică tuturor categoriilor de personal care dețineau titlul științific de doctor la data intrării în vigoare a acestei legi, indemnizația lunară pentru titlul științific de doctor urmând a fi acordată în măsura în care sunt întrunite condițiile de la art. 14 din același act normativ.

Or, art. 14 alin. (3) din Legea-cadru nr. 153/2017 impune cadrelor didactice condiția suplimentară de a nu fi solicitat și obținut gradul didactic I prin echivalarea cu titlul științific de doctor. Aceasta deoarece obținerea gradului didactic în această modalitate reprezintă în sine un beneficiu acordat cadrelor didactice respective, condițiile de acordare a gradului fiind mai puțin restrictive, dar și pentru că obținerea gradului didactic I determină avantaje financiare, prin aplicarea unui nivel de salarizare.

Prin Ordinul ministrului educației nr. 3993/2021, se realizează a clarificare a drepturilor salariale care înlătură inechitățile de salarizare diferită pentru funcții similare pentru personalul plătit din fonduri publice, respectiv pentru cei care au obținut prin ordin de ministru gradul didactic I, ca urmare a echivalării titlului științific de doctor anterior datei de 01.07.2017 și cei care și-au echivalent titlul de doctor după data de 01.07.2017.

Prin acest act normativ se înlătură deosebirile de tratament juridic care nu pot fi justificate decât de existența unor situații care, în mod obiectiv și rezonabil, justifică aplicarea unor astfel de diferențieri între diversele categorii de persoane. Or, dispozițiile legale analizate se aplică deopotrivă tuturor persoanelor aflate în aceeași situație juridică, evitându-se astfel o eventuală discriminare.

Mai mult, legiuitorul interzice cumularea unei duble bonificații – încasarea în același timp a doua drepturi salariale, în baza aceluiași titlu de doctor – întrucât echivalarea gradului didactic s-a făcut în temeiul acestui titlu.

- **Referitor la adresa nr. 487/06.08.2021**

Cu privire la solicitarea de încetare a executării art. 1 alin. 2 din O.M.E. nr. 3993/2021, arătăm cele ce urmează:

Sentința la care se face referire în adresa formulată de Federația Sindicatelor Libere din Învățământ și Federația Sindicatelor din Educație „Spiru Haret” **nu** a fost comunicată Ministerului Educației, astfel că, în acest moment, ne este cunoscut doar dispozitivul hotărârii, dar nu și considerentele pe care se întemeiază acesta.

Sentința pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a IX-a Contencios Administrativ și fiscal, în cauza ce face obiectul dosarului nr. 4847/2/2021 **nu** este

singura hotărâre judecătorească prin care o instanță s-a pronunțat cu privire la o cerere de suspendare a O.M.E. nr. 3993/2021.

Mai mult, așa cum vom arăta, această sentință **nu** concordă cu orientarea jurisprudențială majoritară care s-a conturat până la acest moment.

Determinant este că, indiferent care ar fi soluțiile celorlalte instanțe învestite cu cereri de suspendare a aceluiași ordin, sentința pronunțată în cauza ce face obiectul dosarului nr. 4847/2/2021 **nu produce efecte față de alte persoane în afară de cele care au avut calitatea de parte în această cauză.**

Potrivit art. 435 alin. 1 Cod procedură civilă, *„Hotărârea judecătorească este obligatorie și produce efecte numai între părți și succesorii acestora.”*.

Aceste prevederi reflectă principiul relativității efectelor hotărârilor judecătorești, potrivit căruia *res inter alios judicata aliis neque nocet neque prodest*.

De la prevederile mai sus citate ale Codului de procedură civilă pot exista derogări, dar numai dacă respectivele derogări sunt expres prevăzute de lege, respectându-se principiul potrivit căruia excepțiile sunt de strictă interpretare și aplicare.

O astfel de excepție de la aplicarea principiului relativității efectelor hotărârilor judecătorești este reglementată de art. 23 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, potrivit căruia *„Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare.”* (s.n.)

După cum lesne se observă, excepția instituită potrivit art. 23 din Legea nr. 554/2004 se referă *exclusiv* la hotărârile prin care *„prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ”*, iar **nu** și la cele prin care s-a dispus **suspendarea** unui act administrativ cu caracter normativ.

Or, așa cum am arătat și mai sus, prevederea citată, având caracter de excepție nu își poate extinde aplicarea asupra altor situații în afara celor expres menționate în ipoteza textului legal.

Dacă ar fi dorit să confere un caracter general obligatoriu și hotărârilor judecătorești prin care a fost suspendat un act administrativ cu caracter normativ, legiuitorul s-ar fi exprimat ca atare și ar fi menționat și aceste hotărâri în cuprinsul art. 23 din Legea nr. 554/2004 sau într-un text legal aparte. Cum nu a reglementat expres o astfel de excepție și cu privire la hotărârile de **suspendare**, ci doar cu privire la cele ce privesc **anularea** (în tot sau în parte) a unui act administrativ cu caracter normativ, rezultă că hotărârile prin care se dispune **suspendarea** unor astfel de acte sunt supuse regulii generale a relativității efectelor hotărârilor judecătorești.

Împrejurarea că legiuitorul a instituit o excepție de la principiul consfințit de art. 435 alin. 1 Cod procedură civilă doar în ceea ce privește **anularea** (în tot sau în parte) a unui act administrativ cu caracter normativ – iar **nu** și în ceea ce privește **suspendarea** acestui act – **nu** reprezintă o omisiune legislativă, ci este o soluție firească, rațiunea sa fiind determinată de diferența dintre condițiile care se cer a fi îndeplinite pentru anularea actului administrativ, pe de o parte, și cerințele ce ar trebui întrunite pentru suspendarea acestuia.

Pentru **anularea** unui act administrativ cu caracter normativ **nu** se cere a fi demonstrată nicio împrejurare legată de situația personală sau activitatea reclamantului care a solicitat respectiva anulare, iar considerentele hotărârii judecătorești de anulare a unui astfel de act sunt general valabile, neputându-se concepe că ar exista subiecți de drept cărora li s-a adresat actul administrativ cu caracter normativ, dar care ar fi străini de motivele care au dus la **anularea** totală sau parțială a actului.

În schimb, în cazul **suspendării** unui act administrativ cu caracter normativ, se cer a fi îndeplinite, **în mod cumulativ**, aceleași condiții ca în cazul suspendării unui act administrativ cu caracter individual (potrivit principiului *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*) anume:

- existența cazului bine justificat;
- existența unei pagube iminente.

Dacă prima condiție nu se referă la aspecte legate intrinsec de persoana care solicită suspendarea actului, cea de-a doua condiție vizează situația **personală** a reclamantului.

În acest sens, în doctrină s-a reținut că, raportat la condiția pagubei iminente, „*instanța trebuie să verifice gravitatea și iminența prejudiciului în funcție de toate circumstanțele pricinii, cu respectarea principiului proporționalității, luând în considerare natura propriu-zisă a măsurii administrative și contextul în care intervine (ex., situația financiară și familială a unei persoane, în cazul eliberării dintr-o funcție și a pierderii veniturilor aferente; ponderea sarcinii fiscale sau a amenzi aplicate unui operator economic în raport cu rezultatele financiare ale acestuia, existența unei situații de criză economico-financiară, impactul asupra angajaților, perturbarea unui anumit segment al pieței; în domeniul urbanismului, modificările în realitatea materială)*”¹ (s.n.)

Prin urmare, dacă suspendarea unui act administrativ cu caracter normativ poate depinde de „situația financiară și familială a unei persoane” și, în general, de o **situație de fapt, care într-o speță poate fi probată, iar în alta, nu**, este cât se poate de justificată soluția legiuitorului care a ales să **nu** imprime o aplicabilitate *erga omnes* hotărârilor judecătorești care dispun suspendarea acestor acte.

În cauzele ce au ca obiect drepturi salariale, existența pagubei iminente **nu** este considerată îndeplinită prin simpla dovedire a diminuării veniturilor, ci, așa cum rezultă din jurisprudența și doctrina din materie, se cer a fi dovedite „*gravitatea și*

¹ Gabriela Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ comentată și adnotată*, Ediția a III-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2015, pag. 404-405

iminența prejudiciului”, raportat la situația personală a fiecărui reclamant care solicită suspendarea unui act administrativ cu caracter normativ, astfel că într-o cauză se poate admite cererea de suspendare, iar în alta nu, iar diferența dintre soluțiile date în cele două cauze **nu** este determinată de interpretarea diferită a legii, ci **de situația materială și familială** persoanelor care au calitatea de reclamant în cele două cauze.

Or, atât timp cât considerentele unei hotărâri judecătorești prin care s-a dispus suspendarea unui act administrativ cu caracter normativ – și, în consecință, soluția dată de instanță – depind de „*situația financiară și familială*” a unui reclamant, iar această situație poate să difere (uneori, chiar chiar într-o mare măsură) de situația personală a unui alt subiect de drept căruia i se adresează respectivul act, este de la sine înțeles că hotărârea de suspendare a actului administrativ cu caracter normativ **nu** li se poate aplica tuturor destinatarilor actului.

Aplicabilitatea art. 435 alin. 1 Cod procedură civilă în privința hotărârilor prin care s-a dispus suspendare a actului administrativ cu caracter normativ a fost evidențiată de autorii care au aprofundat acest subiect².

De asemenea, cu privire la aceeași chestiune de drept, la solicitarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, Facultatea de Drept a Universității din București - prin punctul de vedere exprimat de doamnele prof. univ. dr. Dana Tofan și Verginia Vedinaș și domnii conf. univ. dr. Alexandru-Sorin Ciobanu și lector univ. dr. Bogdan Ionuț Dima - a apreciat că hotărârile judecătorești prin care, în temeiul art. 14 - 15 din Legea nr. 554/2004, se suspendă executarea actelor administrative cu caracter normativ (cu excepția câtorva situații, care țin de acțiunile în contencios administrativ obiectiv și de vătămarea unui interes legitim public prin actele respective) **nu** produc, de lege lata, efecte erga omnes, pentru următoarele argumente principale:

1. Art. 14 și 15 din Legea nr. 554/2004 se referă [cu o singură excepție - cea de la art. 14 alin. (3)] la suspendarea solicitată de către "persoana vătămată", acest gen de acțiune fiind conceput, așadar, ca o dimensiune a contenciosului administrativ subiectiv. Din moment ce solicitarea presupune o "persoană vătămată", este evident că, principal, suntem în prezența unei cereri specifice contenciosului administrativ subiectiv, bazată pe existența unei "vătămări" proprii a reclamantului, nefiind vorba despre o cerere care să vizeze "interesul general" ("interesul legitim public") și care ar putea fi legată, în mod firesc, de problema ilegalității unui act administrativ cu aplicabilitate generală, adică a unui act administrativ normativ.
2. Pentru a se dispune suspendarea executării unui act administrativ, legea impune anumite condiții speciale, care trebuie îndeplinite (probate) de către reclamant (privesc situația sa personală), indiferent dacă actul

² Dan Dascălu, Iacob Buga, *Aplicabilitatea principiului res inter alios judicata aliis neque nocet neque prodest în cazul hotărârilor judecătorești prin care s-a dispus suspendarea executării unor acte administrative cu caracter normativ*, <https://www.juridice.ro/624907/aplicabilitatea-principiului-res-inter-alios-judicata-aliis-neque-nocet-neque-prodest-in-cazul-hotararilor-judecatoresti-prin-care-s-a-dispus-suspendarea-executarii-unor-acte-administrative-cu-caracte.html>

administrativ este individual sau normativ. Simpla ilegalitate a actului (element definitoriu pentru "contenciosul obiectiv") nu este suficientă.

3. Legea contenciosului administrativ prevede în mod expres efectele generale ale unei hotărâri în contencios administrativ numai în cazul anulării unui act administrativ normativ, prin hotărâre definitivă. Per a contrario, fiind vorba despre o situație de excepție, reglementată expres în capitolul III "Procedura de executare", rezultă că în toate celelalte situații, inclusiv în cazul suspendării unui act administrativ normativ, se va menționa regula relativității efectelor hotărârii judecătorești, consacrată și de art. 435 alin. (1) din Codul de procedură civilă.
4. Pentru a se discuta despre efecte erga omnes, în cazul hotărârilor judecătorești prin care se suspendă executarea actelor administrative cu caracter normativ, ar fi trebuit să existe și o procedură de "publicare" a hotărârii judecătorești în discuție.
5. Suspendarea executării este întotdeauna și indiferent de natura actului administrativ o măsură provizorie și excepțională.

Dincolo de faptul că sentința pronunțată în cauza ce face obiectul dosarului nr. 4847/2/2021 **nu produce efecte față de alte persoane în afară de cele care au avut calitatea de parte în această cauză**, pentru motivele dezvoltate mai sus, subliniem că această sentință **nu** concordă cu orientarea jurisprudențială majoritară care s-a conturat până la acest moment.

Astfel, facem referire, cu titlu de exemplu, la:

1. Sentința nr. 86/21.07.2021, pronunțată de Curtea de Apel Oradea – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal;
2. Sentința nr. 87/21.07.2021, pronunțată de Curtea de Apel Oradea – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal;
3. Sentința nr. 89/18.08.2021, pronunțată de Curtea de Apel Oradea – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal.

Prin acestea, **s-au respins, ca nefondate**, cererile de suspendare a executării Ordinului ministrului educației nr. **3993/2021** privind stabilirea unor drepturi salariale specifice personalului didactic din învățământ, prevăzute în Legea cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 605/17.06.2021.

Sentința nr. 86/21.07.2021, pronunțată de Curtea de Apel Oradea – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, la care am făcut referire anterior, a arătat, **cu privire la neîndeplinirea condiției cazului bine justificat**, că:

„Sub acest aspect, instanța constată că ordinul a cărui suspendare se cere a fost emis pe baza art. 14 alin. (3) din Legea nr. 153/2017 privind salarizarea personalului

plătit din fonduri publice care statuează că "Personalul didactic de predare care solicită și obține gradul didactic I prin echivalare, potrivit prevederilor Ordinului ministrului educației, cercetării, tineretului și sportului nr. 5561/2011 pentru aprobarea Metodologiei privind formarea continuă a personalului din învățământul preuniversitar, cu modificările și completările ulterioare, nu primește indemnizația pentru titlul științific de doctor. Cadrele didactice optează pentru indemnizația pentru titlul științific de doctor sau pentru echivalarea cu gradul didactic I".

Aparent, prevederile ordinului a cărui suspendare se cere nu derogă de la prevederile actului normativ de forță juridică superioară, ordinul fiind emis în temeiul și în vederea executării în concret a legii.

Pe de altă parte, aparent, nu se poate reține nici încălcarea principiului constituțional al neretroactivității legii de vreme ce ordinul atacat nu cuprinde dispoziții de natură a afecta drepturile salariale ale reclamantilor care au fost realizate în trecut ci doar pe cele ce urmează a lua naștere, respectiv cele datorate începând cu luna iunie 2021, lună în care a și fost emis ordinul a cărui suspendare se cere."

Cu privire la neîndeplinirea condiției pagubei iminente, aceeași sentință a reținut că:

„În speță, instanța constată că nici această condiție nu este îndeplinită, reclamantul nefăcând dovada concretă a pagubei iminente suferite de membrii săi de sindicat prin pierderea unei componente a salariului lunar.

Sub acest aspect, instanța constată că deși este evident că prin punerea în executare a ordinului a cărui suspendare se cere reclamantii suferă o pierdere patrimonială, condiția pagubei iminente presupune ca prin punerea în executare a actului administrativ să se producă efecte dăunătoare mai importante decât simpla punere în executare a actului administrativ, sau care sunt greu sau imposibil de reparat.

În speță, instanța constată că reclamantii nu au făcut dovada, și nici măcar nu au susținut că prin diminuarea cuantumului drepturilor salariale ar risca să sufere și alte consecințe negative generate de o astfel de diminuare iar, pe de altă parte, în cazul în care ordinul a cărui suspendare se cere s-ar anula, prejudiciul cauzat prin diminuarea salariului reclamantilor ar fi ușor de reparat.

Prin urmare, instanța reține că nici condiția pagubei iminente nu este întrunită în speță."

În concluzie, opinăm că:

1. Sentința pronunțată în cauza ce face obiectul dosarului nr. 4847/2/2021 **nu produce efecte față de alte persoane în afară de cele care au avut calitatea de parte în această cauză.**
2. Această sentință **nu** concordă cu orientarea jurisprudențială majoritară care s-a conturat până la acest moment.

Cu deosebită considerație,

SECRETAR GENERAL

Ioana LAZĂR

DIRECTOR GENERAL

Mirela Gabriela TOMA

DIRECTOR

Diana Alinta ROȘU

Redactat

Cons.jur. Diana Alinta Roșu

Cons. jur. Mihai Alexandru Ionescu