

©Documentul a fost pus la dispoziție cu sprijinul Consiliului Superior al Magistraturii din România (www.csm1909.ro) și al Institutului European din România (www.ier.ro). Permiseunea de a republica această traducere a fost acordată exclusiv în scopul includerii sale în baza de date HUDOC.

©The document was made available with the support of the Superior Council of Magistracy of Romania (www.csm1909.ro) and the European Institute of Romania (www.ier.ro). Permission to re-publish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

Secția a treia

CAUZA ALBU ȘI ALȚII ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

(Cererea nr. 34796/09 și alte 63 de cauze)

(a se vedea anexa pentru celelalte cereri)

Hotărâre

Strasbourg

10 mai 2012

Hotărârea devine definitivă în condițiile prevăzute la art. 44 § 2 din convenție. Aceasta poate suferi modificări de formă.

În cauza Albu și alții împotriva României,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a treia), reunită într-o cameră compusă din Josep Casadevall, *președinte*, Egbert Myjer, Ján Šikuta, Ineta Ziemele, Nona Tsotsoria, Mihai Poalelungi, Kristina Pardalos, *judecători*, și Santiago Quesada, *grefier de secție*,

după ce a deliberat în camera de consiliu, la 10 aprilie 2012,
pronunță prezenta hotărâre, adoptată la aceeași dată:

Procedura

1. La originea cauzei se află 64 de cereri (a se vedea lista din anexă) îndreptate împotriva României, prin care 64 de resortisanți ai acestui stat („reclamanți”) au sesizat Curtea la 10 iunie 2009, în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („convenția”). Numele reclamanților și numerele cererilor sunt prezentate în tabelul anexat.

2. Reclamanții sunt reprezentați de domnul I. Bănicioiu, avocat în Timișoara. Guvernul român („Guvernul”) este reprezentat de agentul guvernamental, doamna Irina Cambrea, din cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

3. Reclamanții au invocat încălcarea drepturilor lor prevăzute la art. 6 și 14 din convenție ca urmare a divergențelor persistente din jurisprudența referitoare la problema acordării unor sporuri speciale funcționarilor publici.

4. La 22 februarie 2011, Guvernul a fost notificat cu privire la cereri. În conformitate cu art. 29 § 1, s-a hotărât, de asemenea, că admisibilitatea și fondul cauzei vor fi examinate împreună.

5. Având în vedere că domnul Corneliu Bîrsan, judecătorul ales să reprezinte România, s-a abținut de la judecarea cauzei (art. 28 din Regulamentul Curții), Președintele Camerei l-a desemnat pe domnul Mihai Poalelungi în calitate de judecător *ad hoc* (art. 26 § 4 din convenție și art. 29 § 1 din Regulamentul Curții).

În fapt

I. Circumstanțele cauzelor

6. Reclamanții sunt resortisanți români. Aceștia sunt funcționari publici în cadrul Agenției Județene pentru Ocuparea Forței de Muncă din Caraș-Severin.

7. La 5 mai 2008, reclamanții au adresat angajatorului lor, Agenția Județeană pentru Ocuparea Forței de Muncă din Caraș-Severin, o agenție de stat, cereri pentru recunoașterea unor drepturi salariale. Mai exact, în temeiul art. 31 alin. (1) lit. c) și d) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, aceștia au solicitat includerea a două suplimente în salariul lor de bază, și anume suplimentul postului și suplimentul corespunzător treptei de salarizare. Reclamanții au calculat fiecare dintre aceste suplimente la 25 % din salariul de bază.

Suplimentele sus-menționate urmau să fie plătite retroactiv, cu începere din aprilie 2004, dar și pe viitor până la încetarea contractelor de muncă ale reclamanților.

Totodată, reclamanții au solicitat ca aceste drepturi salariale să fie incluse în carnetele lor de muncă.

La 19 mai 2008, angajatorul le-a respins cererea ca nefondată.

8. La 30 mai 2008, reclamanții au contestat această decizie în fața Tribunalului Caraș-Severin. Aceștia au susținut că, deși, în conformitate cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2004, aplicarea prevederilor privind acordarea drepturilor în litigiu fusese suspendată până la 31 decembrie 2006, suspendarea nu însemna că acestea nu mai trebuiau plătite de la 1 ianuarie 2007, când suspendarea a încetat, întrucât suspendarea unui drept nu echivalează cu stingerea dreptului respectiv.

În orice caz, aceștia considerau că suspendarea încălca art. 41 și 53 din Constituție și că sporurile pretinse trebuiau, prin urmare, să fie plătite retroactiv, cu începere din 2004.

9. La 10 septembrie 2008, tribunalul a respins cererea reclamanților. Instanța a stabilit că, în conformitate cu prevederile Codului Muncii în vigoare în acest caz, angajatorul era obligat să plătească angajaților toate drepturile salariale derivate din lege și din contractul de muncă. Prin urmare, reclamanții - funcționari civili - erau îndreptățiți să primească, pe lângă drepturile salariale, cele două suplimente în litigiu – suplimentul postului și suplimentul corespunzător treptei de salarizare – conform dispozițiilor art. 31 alin. (1) lit. c) și d).

Cele două suplimente au fost prevăzute prima dată la art. 29 din Legea nr. 161/2003 din 16 aprilie 2003, fără a se preciza însă suma exactă. De fapt, niciunul din actele normative ulterioare cu privire la drepturile salariale ale funcționarilor publici nu făcea referire la o metodă sau un criteriu pentru calcularea cuantumului fiecărui supliment.

Prin urmare, deși Legea nr. 188/1999 prevedea în mod expres că salariul unui funcționar public includea un supliment al postului și un supliment corespunzător treptei de salarizare, calcularea acestor drepturi era lăsată în seama conducerii, care avea dreptul să stabilească norme pentru aplicarea legii. În consecință, tribunalul a hotărât următoarele:

„În absența unui act normativ emis sau adoptat de executiv în care cuantumul celor două suplimente pretinse să fie definit, instanța nu are competența să stabilească din oficiu cuantumul, întrucât aceasta ar submina principiul separației puterilor prin încălcarea competențelor autorităților administrative.

Prin urmare, tribunalul hotărăște că, în circumstanțele sus-menționate, pârâtul nu poate fi obligat să plătească suplimentele pretinse până nu se stabilește cuantumul acestora.”

10. Reclamanții au atacat cu apel hotărârea în fața Curții de Apel Timișoara, reiterând argumentele prezentate în primă instanță. De asemenea, aceștia au declarat că, în temeiul art. 38 C. muncii, drepturile dobândite ale salariaților nu pot face obiectul unei limitări. Mai mult, aceștia au susținut că există un principiu legal fundamental potrivit căruia legile sunt concepute pentru a produce efecte, fiind de neconceput ca un act normativ să aibă doar o valoare superficială și să nu fie aplicabil. Aceștia au afirmat că dreptul lor la suplimentele solicitate este protejat la art. 1 din Protocolul nr. 1 la convenție, în măsura în care acesta este un drept prevăzut de lege.

Reclamanții au susținut că interpretarea prevederilor legale aplicabile dată de instanță în respingerea pretențiilor lor a făcut ca actele respective să devină lipsite de efect și, în consecință, lipsite de fond.

Mai mult, această interpretare constituie o discriminare și o încălcare a art. 14 din convenție, în măsura în care exista o jurisprudență internă consecventă prin care se acorda altor reclamanți (tot funcționari publici) dreptul la suplimentele în litigiu. Discriminarea era și mai gravă dat fiind că o altă persoană, S.S.M., angajat la aceeași instituție ca și ei, a obținut suplimentele în urma unei hotărâri pronunțate în primă instanță tot de Tribunalul Caraș-Severin la 21 martie 2008. Hotărârea a fost confirmată de Curtea de Apel Timișoara la 2 octombrie 2008, când a rămas definitivă.

11. La 21 ianuarie 2009, Curtea de Apel Timișoara a respins apelul reclamanților.

Instanța a constatat că nu exista temei legal pentru a pretinde suplimentele în proporție de 25 % din salariul de bază și, în consecință, pentru a admite o asemenea pretenție, întrucât cifra în cauză nu era prevăzută nicăieri în lege.

În acest context, pentru a putea calcula cuantumul exact al suplimentelor în litigiu, era nevoie de legislație suplimentară, fie sub forma unor prevederi legale adoptate de legiuitor pentru reglementarea aplicării art. 31, fie sub forma unor norme de aplicare emise de Guvern într-un act separat care să explice modul în care trebuie aplicată legea.

Curtea de apel a făcut totodată trimitere la jurisprudența Curții Constituționale în acest sens:

„Instanțele judecătorești nu 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.”

Prin urmare, instanța a considerat că nu poate admite pretențiile reclamanților în măsura în care respectivele pretenții nu fuseseră stabilite de autoritățile competente.

Referitor la jurisprudența neunitară menționată de reclamanți în susținerile lor, instanța a hotărât că precedentele legale nu constituie, în sistemul juridic român, un izvor de drept și, prin urmare, nu pot fi luate în considerare.

Referitor la aplicabilitatea art. 1 din Protocolul nr. 1 la convenție, instanța a precizat că reclamanții nu au demonstrat existența unui „bun” sau măcar a unei „încrederi legitime” dat fiind că jurisprudența în materie nu este consacrată.

De asemenea, instanța a hotărât că respectivul Cod al muncii nu se aplică funcționarilor publici deoarece aceștia sunt numiți în funcție publică în temeiul Legii nr. 188/1999. Numirile se fac așadar prin intermediul unor acte administrative individuale, care nu au făcut nicio referință la suplimentele în litigiu și, în orice caz, nu au fost contestate de niciun reclamant la data numirii sale.

În consecință, pretențiile reclamanților au fost respinse ca nefondate.

II. Dreptul și practica internă relevante

1. Statutul funcționarilor publici

12. Statutul funcționarilor publici a intrat în vigoare la 7 ianuarie 2000, după promulgarea Legii nr. 188/1999. La 1 ianuarie 2004, art. 29 din statut a fost modificat pentru a prevedea că, începând de la această dată, anumite sporuri și indemnizații urmau să fie incluse în salariul funcționarilor publici.

Art. 29

„(1) Pentru activitatea desfășurată funcționarii publici au dreptul la un salariu compus din:

- a) salariul de bază;
- b) sporul pentru vechime în muncă;
- c) suplimentul postului;
- d) suplimentul gradului.

(2) Funcționarii publici beneficiază de prime și alte drepturi salariale, în condițiile legii.

(3) Salarizarea funcționarilor publici se face în conformitate cu prevederile legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici.”

La 19 iulie 2006, lit. d) a fost modificată astfel: „suplimentul corespunzător treptei de salarizare”. În vigoare începând cu 1 iunie 2007, art. 29 a devenit art. 31, dar conținutul acestuia nu a fost modificat.

Aplicarea acestor dispoziții a fost suspendată din 2004 până în 2006, prima dată de Legea nr. 164/2004 din 15 mai 2004, apoi de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2004, aprobată prin Legea nr. 76/2005, și ulterior de Ordonanța Guvernului nr. 2/2006, aprobată prin Legea nr. 417/2006.

În vigoare de la 1 ianuarie 2010, cele două drepturi salariale suplimentare, și anume suplimentul postului și suplimentul corespunzător treptei de salarizare, au încetat prin Legea nr. 330/2009.

2. Jurisprudența privind cereri similare

13. Reclamanții au prezentat alte două hotărâri, pronunțate de Curtea de Apel Timișoara, în care pretențiile reclamanților au fost admise. În hotărârea din 23 ianuarie 2008, pronunțată de același complet de judecată care a statuat și în cauza reclamanților, se declarau, printre altele, următoarele:

„Este irelevant faptul că actul normativ nu a prevăzut cuantumul exact al drepturilor salariale în litigiu întrucât acesta nu constituie un motiv întemeiat pentru respingerea pretențiilor; această interpretare ar lipsi de efect prevederile legale în cauză, care fac parte din dreptul pozitiv, iar acest lucru este de neconceput.”

În altă hotărâre prezentată de reclamanți, Curtea de Apel Suceava a hotărât la 5 iunie 2008 într-o cauză similară că reclamanții, angajați ai Agenției Județene pentru Ocuparea Forței de Muncă Suceava, erau îndreptățiți la sporurile în litigiu deoarece drepturile corespunzătoare erau prevăzute de lege, fiind irelevant faptul că cuantumul lor era stabilit sau nu.

14. Guvernul a susținut că, dintre cele 15 curți de apel din țară, unele au respins pretenții similare referitoare la drepturile salariale de dinainte de 21 septembrie 2009, când Înalta Curte de Casație și Justiție a soluționat un recurs în interesul legii (*infra*, pct. 15). Printre acestea se numărau Curtea de Apel Alba-Iulia, Curtea de Apel Galați și Curtea de Apel Bacău, precum și Curțile de Apel Constanța, Cluj, Ploiești și București. Motivările pentru respingerea pretențiilor erau identice, similare celor prezentate ulterior în decizia pronunțată în recursul în interesul legii.

3. Recursul în interesul legii din 21 septembrie 2009

15. La 13 mai 2009, constatând că din 2008 a început să apară o jurisprudență neunitară la nivelul țării cu privire la acordarea anumitor sporuri funcționarilor publici, Procurorul General

a sesizat Înalta Curte de Casație și Justiție, în conformitate cu dispozițiile art. 329 C. proc. civ. al României, pentru a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii.

La 21 septembrie 2009, Înalta Curte a pronunțat o decizie, confirmând existența unei jurisprudențe neunitare în ceea ce privește interpretarea art. 31 alin. (1) lit. c) și d) din Legea nr. 188/1999, și stabilind totodată criteriile pentru interpretarea unitară a dispoziției, după cum urmează:

„În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 31 alin. (1) lit. c) și d) din Legea nr. 188/1999 [...] stabilesc că în lipsa unei cuantificări legale nu se pot acorda pe cale judecătorească drepturile salariale constând în suplimentul postului și suplimentul corespunzător treptei de salarizare.”

Înalta Curte a decis totodată că drepturile pretinse de funcționarii publici nu constituiau „bunuri”, acestea rămânând doar drepturi „virtuale” în absența unor modalități de calcul.

Conform art. 329 C. proc. civ., dezlegarea dată problemelor de drept judecate este obligatorie pentru instanțele interne. O hotărâre pronunțată în cadrul unui recurs în interesul legii nu poate influența rezultatul unor cauze soluționate deja.

În urma adoptării deciziei sus-menționate, divergențele din jurisprudența în materie au încetat, iar instanțele interne au urmat criteriile Înaltei Curți [a se vedea, de asemenea, *Zelca și alții împotriva României* (dec.), nr. 65161/10, 6 septembrie 2011, pct. 15].

III. Instrumente de drept internațional relevante

A. Raport privind statul de drept, întocmit de Comisia de la Veneția, 25–26 martie 2011

16. Raportul precizează în secțiunile relevante că, pentru ca principiul securității juridice - fundamental pentru menținerea încrederii în sistemul juridic și statul de drept - să existe, statul trebuie să facă legislația ușor accesibilă și trebuie totodată să aplice legile pe care le-a adoptat într-un mod previzibil și consecvent. Întrucât existența unor hotărâri neunitare la nivelul instanțelor superioare poate fi contrară acestui principiu, este prin urmare necesar ca instanțele respective să instituie mecanisme pentru evitarea divergențelor și asigurarea coerenței jurisprudenței lor.

B. Concluziile și observațiile preliminare ale Raportorului Special al Națiunilor Unite pentru independența magistraților și a avocaților

17. În evaluarea sa preliminară privind independența sistemului judiciar din România în urma vizitei sale în România în mai 2011, raportorul a subliniat că practica instanțelor interne a fost subminată de absența unui cadru legislativ stabil, care a avut ca rezultat lipsa interpretării și aplicării unitare a legii. Lipsa de previzibilitate a hotărârilor judecătorești și lipsa de acceptabilitate a procesului decizional judecătoresc constituiau factori structurali ce necesitau remediere.

C. Avizul nr. 11 (2008) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătorești

18. Părțile relevante ale avizului sunt redactate după cum urmează:

„47. Această putere de interpretare nu trebuie să ne facă să uităm că judecătorul trebuie să asigure securitatea juridică, ce garantează previzibilitatea atât a conținutului regulii de drept cât și a aplicării sale și contribuie la calitatea sistemului judiciar.

48. În acest scop, judecătorul va aplica principiile interpretative aplicabile atât în dreptul național cât și internațional. [...] În țările de drept continental se va inspira din jurisprudență, îndeosebi din cea a instanțelor superioare a căror misiune este în special de a veghea la unitatea jurisprudenței.

49. În general, judecătorii ar trebui să aplice legea în mod constant. Cu toate acestea, atunci când o instanță decide o schimbare a jurisprudenței, aceasta va trebui clar indicată în hotărârea sa. [...]"

În drept

I. Cu privire la pretinsa încălcare a art. 6 din Convenție, considerat separat și coroborat cu art. 14 din Convenție

19. Reclamanții s-au plâns, în temeiul art. 6 și 14 din convenție, că procedura, finalizată cu hotărârea din 21 ianuarie 2009, a fost inechitabilă în măsura în care instanțele interne au respins în mod eronat capetele lor de cerere privind suplimentul postului și suplimentul corespunzător treptei de salarizare și nu au luat în considerare existența unei jurisprudențe neunitare în materie, în cadrul căreia sporurile în litigiu au fost acordate multora dintre colegii lor funcționari publici din întreaga țară. Dispozițiile relevante ale art. 6 și 14 din convenție sunt următoarele:

Art. 6 § 1

„Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil [...] a cauzei sale, de către o instanță [...], care va hotărî [...] asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil [...]"

Art. 14

„Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de [prezenta] convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

A. Cu privire la admisibilitate

20. Curtea constată că acest capăt de cerere nu este în mod vădit nefondat în sensul art. 35 § 3 lit. a) din convenție. În continuare, subliniază că acesta nu prezintă niciun alt motiv de inadmisibilitate. Prin urmare, este necesar să fie declarat admisibil.

B. Cu privire la fond

1. Argumentele părților

21. Guvernul a evidențiat faptul că, în conformitate cu jurisprudența Curții, în cazul în care un reclamant invocă o încălcare a art. 6 § 1 cu privire la securitatea juridică, se analizează trei condiții: în primul rând, dacă divergențele din jurisprudență care fac obiectul plângerii erau profunde și persistente; în al doilea rând, dacă legislația națională prevedea mecanisme care să permită eliminarea acestor incoerențe; și, în al treilea rând, dacă aceste mecanisme au fost aplicate și care au fost, după caz, efectele aplicării lor (Guvernul a făcut trimitere la cauza *Iordan Iordanov și alții împotriva Bulgariei*, nr. 23530/02, 2 iulie 2009, pct. 49).

22. În continuare, Guvernul a susținut că respectivele condiții nu fuseseră întrunite în prezentele cereri, din următoarele motive.

În ceea ce privește persistența și amploarea divergențelor contestate, Guvernul a argumentat că din 2008 instanțele interne au avut abordări diferite în interpretarea actelor normative privind drepturile salariale specifice care trebuie acordate funcționarilor publici. Unele instanțe au respins asemenea pretenții de la bun început, în vreme ce altele le-au admis în primă instanță și apoi au început treptat să își modifice propria jurisprudență, mai ales în

urma ședințelor cu judecătorii organizate la 19 noiembrie 2008 și 10 aprilie 2009 de comisiile Consiliului Superior al Magistraturii pentru armonizarea jurisprudenței interne. În ambele ședințe s-a ajuns la concluzia că exista o neconcordanță cu privire la interpretarea actelor normative referitoare la drepturile salariale speciale pentru funcționarii publici. Membrii comisiilor au convenit că formularea unui recurs în interesul legii era necesară pentru încetarea divergențelor. Luând ca punct de plecare constatările făcute de comisii la 13 mai 2009, Procurorul General a formulat un recurs în interesul legii, pe care Înalta Curte de Casație și Justiție l-a admis la 21 septembrie 2009, punând astfel capăt divergențelor în materie.

23. Guvernul a mai subliniat că numărul mare de reclamanți implicați în procedurile contestate nu era în mod obligatoriu un indicator al amplitudinii divergențelor din jurisprudență. În această privință, Guvernul a admis că problema controversată a acordării anumitor sporuri funcționarilor publici privea un număr mare de persoane, mai precis toți funcționarii publici cărora li se aplicau dispozițiile contestate din legea relevantă. Cu toate acestea, în pofida numărului mare de reclamanți, problema controversată nu era susceptibilă să se amplifice, spre deosebire de cauza *Tudor Tudor împotriva României* (nr. 21911/03, 24 martie 2009), în care problema aplicării legilor privind restituirea [proprietăților] în România a fost considerată o chestiune ce afectează întreaga societate românească.

24. Subliniind că anterior Curtea a hotărât că o simplă schimbare în practica unei instanțe interne nu implică o încălcare a convenției, mai ales dacă acea practică nu este arbitrară, Guvernul a adăugat că în prezenta cauză abordările neunitare adoptate la date diferite de instanțe diferite nu pot fi interpretate ca reprezentând divergențe profunde și persistente în jurisprudență.

25. Considerând că sarcina Înaltei Curți de a asigura uniformitatea jurisprudenței a fost îndeplinită cu succes în termen de circa un an de la data apariției divergențelor, Guvernul a afirmat că recursul în interesul legii s-a dovedit a fi un mecanism eficient în privința acestor divergențe [Guvernul a făcut trimitere la *Schwarzkopf și Taussik împotriva Republicii Cehe* (dec.), nr. 42162/02, 2 decembrie 2008].

Mai mult, interpretarea dată de Înalta Curte actelor normative aplicabile a coincis cu abordarea adoptată de instanțe în cauzele reclamanților. Aceasta este încă o dovadă că nu a fost încălcat art. 6 din convenție [Guvernul a citat *Usnul împotriva Republicii Cehe* (dec.), nr. 33945/06, 29 martie 2011, și *Karakaya împotriva Turciei* (dec.), nr. 30100/06, 25 ianuarie 2011].

26. Prin urmare, Guvernul a argumentat că, în prezentele cauze, capetele de cerere ale reclamanților privind lipsa securității juridice sunt nefondate.

27. Drept răspuns la întrebarea Curții dacă divergențele din jurisprudență constituiau o problemă structurală în România, Guvernul a negat că aceasta ar fi situația, indicând faptul că aceste cauze demonstrează perfect faptul că sistemul național pentru asigurarea uniformității jurisprudenței funcționa eficient, ținând seama de faptul că fusese formulat un recurs în interesul legii.

Mai mult, Guvernul a reiterat că, deși problemele reclamate în prezentele cauze afectau un mare număr de persoane, și anume categoria socială a funcționarilor publici, acest fapt nu era decisiv pentru existența unei probleme structurale.

28. Din contră, în măsura în care Curtea a găsit statul român vinovat într-un număr foarte mic de cazuri legate de încălcări ale securității juridice din cauza divergențelor din jurisprudență [*Driha împotriva României*, nr. 29556/02, 21 februarie 2008; *Beian împotriva României* (nr. 1), nr. 30658/05, CEDO 2007-V (fragmente); *Tudor Tudor*, citată anterior; și *Ștefănică și alții împotriva României*, nr. 38155/02, 2 noiembrie 2010], nu se poate afirma că în România exista o problemă structurală referitoare la jurisprudența divergentă.

29. În orice caz, cele mai importante mecanisme pentru uniformizarea jurisprudenței române erau funcționale și eficiente, cum se precizează mai jos.

Un recurs în interesul legii a fost instrumentul principal în măsură să pună capăt abordărilor neunitare din jurisprudența internă. În acest sens, Guvernul a menționat că, în vigoare de la 26 octombrie 2010, dispozițiile privind acest tip de recurs s-au modificat, conferindu-i o eficiență sporită. Lista celor care aveau *locus standi* pentru a formula aceste recursuri a fost extinsă, incluzând Ministerul Justiției, colegiul de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție, colegiile de conducere ale curților de apel și Avocatul Poporului.

Eficiența mecanismului este confirmată și de statistici. În 2008, Înalta Curte a soluționat 46 de recursuri în interesul legii, toate fiind admise; în 2009, 2010 și 2011, statisticile arătau astfel: 38 de recursuri – din care 26 au fost admise, 9 – din care 8 au fost admise și, respectiv, 11 – din care 10 au fost admise.

În perioada 2005–2011, Înalta Curte a soluționat 24 de recursuri în interesul legii pe tema interpretării unor acte normative privind drepturile salariale; 21 dintre acestea au fost admise.

30. Un nou mecanism a fost prevăzut în proiectul pentru noul Cod de procedură civilă al României, urmând să intre în vigoare în iunie 2012; procedura hotărârii prealabile oferea, reclamanților dar și instanțelor care pronunțau hotărâri definitive în cauza respectivă, posibilitatea de a sesiza Înalta Curte de Casație și Justiție în cazul în care anumite probleme de drept specifice referitoare la fondul cauzei au fost interpretate diferit în țară. În asemenea acțiuni, Înalta Curte este obligată să prezinte o soluție în termen de trei luni de la data cererii; hotărârea astfel pronunțată, care stabilea orientări pentru interpretarea corectă a actelor normative în litigiu, este obligatorie pentru toate instanțele, nu numai pentru părțile implicate în cauză.

31. Măsura generală avută în vedere de Guvern pentru a rezolva problema divergențelor din jurisprudența instanțelor naționale era, prin urmare, de a continua îmbunătățirea aplicării mecanismelor menționate anterior.

32. Referitor la capetele de cerere ale reclamanților privind discriminarea, Guvernul a susținut că simpla existență a unor divergențe în jurisprudență nu poate fi considerată discriminare. De asemenea, reclamanții nu au indicat criteriile în funcție de care pretind că au fost discriminați.

Făcând trimitere la jurisprudența Curții în cauze similare [*Tudor Tudor*, citată anterior; *Veselski împotriva „Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei”*, nr. 45658/99, 24 februarie 2005; *Ferrazzini împotriva Italiei* (MC), nr. 44759/98, CEDO 2001-VII; și *Karakaya*, citată anterior], Guvernul a solicitat Curții să respingă capătul de cerere ca nefondat.

33. Reclamanții au declarat pe scurt că își mențin pretențiile formulate în cererile inițiale.

2. Motivarea Curții

a) Principii generale

34. În hotărârea Marii Camere în cauza *Nejdet Şahin și Perihan Şahin împotriva Turciei* [(MC), nr. 13279/05, 20 octombrie 2011], Curtea a reiterat principiile fundamentale aplicabile în cauzele referitoare la problema hotărârilor judecătorești neunitare (pct. 49–58). Acestea se pot rezuma astfel:

i) Curtea nu are sarcina de a cerceta erori de fapt sau de drept prezumtiv comise de o instanță națională, decât dacă și în măsura în care acestea ar fi putut încălca drepturi și libertăți protejate prin convenție [a se vedea *García Ruiz împotriva Spaniei* (MC), nr. 30544/96, pct. 28, CEDO 1999-I]. De asemenea, nu are sarcina, cu excepția cazurilor de arbitrarie evident, să compare hotărâri diferite ale instanțelor naționale, chiar și pronunțate în acțiuni similare în aparență, deoarece independența instanțelor trebuie respectată (a se vedea *Adamsons împotriva Letoniei*, nr. 3669/03, 24 iunie 2008, pct. 118);

ii) Posibilitatea unor hotărâri judecătorești neunitare reprezintă o caracteristică inerentă a oricărui sistem juridic care se bazează pe o rețea de instanțe de fond și de recurs, competente

în domeniul lor de jurisdicție teritorială. Astfel de divergențe pot apărea și în cadrul aceleiași instanțe. Acest fapt, în sine, nu poate fi considerat contrar convenției (a se vedea *Santos Pinto împotriva Portugaliei*, nr. 39005/04, 20 mai 2008, pct. 41 și *Tudor Tudor*, citată anterior, pct. 29);

iii) Criteriile care ghidează motivarea Curții privind condițiile în care hotărârile neunitare ale unor diverse instanțe judecătorești de ultim grad constituie o încălcare a cerinței unui proces echitabil consacrată la art. 6 § 1 din convenție constau în stabilirea următoarelor aspecte: dacă există „divergențe profunde și persistente” în jurisprudența instanțelor interne, dacă legislația internă prevede mecanisme pentru remedierea inconsecvențelor, dacă mecanismul a fost aplicat și, după caz, cu ce efecte [a se vedea *Iordan Iordanov și alții*, citată anterior, pct. 49–50; a se vedea de asemenea *Beian (nr. 1)*, citată anterior, pct. 34–40; *Ștefan și Ștef împotriva României*, nr. 24428/03 și 26977/03, 27 ianuarie 2009, pct. 33–36; *Schwarzkopf și Taussik*, citată anterior, 2 decembrie 2008; *Tudor Tudor*, citată anterior, pct. 31; și *Ștefănică și alții*, citată anterior, pct. 36];

iv) De asemenea, motivarea Curții s-a întemeiat întotdeauna pe principiul securității juridice, care este implicit în toate articolele convenției și constituie unul dintre aspectele fundamentale ale statului de drept [a se vedea, printre altele, *Beian (nr. 1)*, citată anterior, pct. 39; *Iordan Iordanov și alții*, citată anterior, pct. 47; și *Ștefănică și alții*, citată anterior, pct. 31];

v) Principiul securității juridice garantează, *inter alia*, o oarecare stabilitate în cazurile juridice și contribuie la încrederea publicului în instanțe. Pe de altă parte, persistența hotărârilor judecătorești neunitare poate crea o stare de incertitudine juridică în măsură să scadă încrederea publicului în sistemul judecătoresc, în vreme ce această încredere este evident una dintre componentele esențiale ale unui stat de drept [a se vedea *Păduraru împotriva României*, pct. 98, nr. 63252/00, CEDO 2005-XII (fragmente); *Vinčić și alții împotriva Serbiei*, nr. 44698/06 și alții, 1 decembrie 2009, pct. 56; și *Ștefănică și alții*, citată anterior, pct. 38];

vi) Cu toate acestea, cerințele securității juridice și protecția încrederii legitime a publicului nu conferă un drept dobândit la consecvența jurisprudenței (a se vedea *Unédic împotriva Franței*, nr. 20153/04, 18 decembrie 2008, pct. 74). Evoluția jurisprudenței nu este, în sine, contrară bunei administrări a justiției dat fiind că eșecul menținerii unei abordări dinamice și progresive ar risca să împiedice reforma sau ameliorarea (a se vedea *Atanasovski împotriva „Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei”*, nr. 36815/03, 14 ianuarie 2010, pct. 38).

b) Aplicarea acestor principii în prezenta cauză

35. Curtea observă, pentru început, că din anul 2008 au apărut în țară abordări contradictorii în ceea ce privește interpretarea și aplicarea dispozițiilor legale prin care se acordă tuturor funcționarilor publici anumite sporuri, în lipsa unor criterii specifice pentru calcularea acestor sporuri (*supra*, pct. 15). Așa cum a recunoscut Guvernul, problema reclamată în prezenta cauză a afectat un mare număr de persoane (*supra*, pct. 27).

36. În același context, dar la un nivel mai general, așa cum a recunoscut și Guvernul, Curtea observă că Înalta Curte de Casație și Justiție a pronunțat peste 100 de decizii în recursurile în interesul legii între 2008 și 2011, menite să asigure uniformitatea jurisprudenței privind diverse dispoziții legale interpretate și/sau aplicate diferit de instanțele naționale (*supra*, pct. 29).

37. Prin urmare, Curtea observă cu îngrijorare amploarea practicilor neunitare ale instanțelor naționale în privința aceleiași probleme, inclusiv cea care face obiectul prezentelor cauze (*supra*, pct. 27 și 28).

38. Curtea reiterează că persistența hotărârilor judecătorești neunitare, mai ales când divergența contestată implică un număr mare de reclamanți, poate crea în unele împrejurări o stare de incertitudine juridică în măsură să scadă încrederea publicului în sistemul juridic, care

evident constituie una dintre componentele fundamentale ale unui stat de drept (a se vedea, de asemenea, Instrumente internaționale relevante, *supra*, pct. 16 și 18).

Divergențe în abordare pot apărea la nivelul instanțelor ca parte a procesului interpretării dispozițiilor legale concomitent cu adaptarea lor la situația concretă. Divergențele pot fi tolerate când sistemul juridic intern este capabil să le facă față (a se vedea *Nejdet Şahin și Perihan Şahin împotriva Turciei*, citată anterior, pct. 86–87).

Adaptarea divergențelor în cazuri izolate (a se vedea *Karakaya*, citată anterior) se poate dovedi în practică mai puțin problematică, însă, atunci când divergența implică chestiuni judiciare care afectează o mare parte din public, încrederea acestuia în sistemul juridic poate fi subminată foarte mult. Din acest motiv, sistemul trebuie să instituie mecanisme eficiente care trebuie aplicate în totalitate și în timp util prin intermediul instanțelor superioare însărcinate cu uniformitatea jurisprudenței, pentru a corecta la momentul potrivit neconcordanțele din hotărârile instanțelor interne și a păstra astfel încrederea publicului în sistemul juridic.

39. Revenind la prezentele cauze, Curtea observă că reclamanții au beneficiat de proceduri în contradictoriu, în cadrul cărora au avut posibilitatea de a prezenta probe și de a-și formula apărarea în deplină libertate, argumentele lor fiind examinate corespunzător de instanțe. În același timp, concluziile instanțelor și interpretarea dată de acestea legislației relevante nu pot fi considerate în mod vădit arbitrar sau nerezonabile.

Prin urmare, rămâne de analizat dacă sistemul național prevede un mecanism capabil să asigure consecvența practicii instanțelor interne, în ciuda faptului că procesul de unificare și asigurare a consecvenței jurisprudenței poate necesita o anumită perioadă de timp (a se vedea *Schwarzkopf și Taussik*, citată anterior).

40. În această privință, Curtea observă că la 21 septembrie 2009 un recurs în interesul legii a fost admis de Înalta Curte de Casație și Justiție, care a stabilit orientările obligatorii pentru interpretarea unitară a dispozițiilor legale în litigiu.

Decizia Înaltei Curți a pus capăt divergențelor pe această temă, după cum a remarcat deja Curtea în decizia *Zelca și alții împotriva României* (nr. 65161/10, 6 septembrie 2011), o cauză foarte similară prezentelor cauze. În decizia respectivă (a se vedea pct. 15), Curtea a hotărât că mecanismul prevăzut la art. 329 C. proc. civ., ca mecanism destinat să soluționeze, nu să împiedice, hotărârile judecătorești contradictorii, s-a dovedit a fi eficient deoarece, într-o perioadă destul de scurtă, a pus capăt divergențelor din jurisprudență privind problema acordării suplimentului postului și suplimentului corespunzător treptei de salarizare funcționarilor publici.

41. Este adevărat că în prezentele cauze, spre deosebire de cauza *Zelca și alții*, hotărârea în litigiu privind respingerea pretențiilor reclamanților a fost pronunțată înainte ca Înalta Curte să aibă posibilitatea de a da o interpretare unitară actelor normative în litigiu. Cu toate acestea, abordarea adoptată de instanțele interne în cazul reclamanților a fost similară celei susținute de Înalta Curte la doar câteva luni de la decizia sa privind recursul în interesul legii (a se vedea *Usnul împotriva Republicii Cehe*, nr. 33945/06, 29 martie 2011).

42. Din această perspectivă, deși în prezentele cauze hotărârea în litigiu a fost pronunțată într-un moment în care divergența încă exista, Curtea nu vede niciun motiv să se abată de la constatările din cauza *Zelca și alții* privind eficiența recursului în interesul legii, un mecanism care a fost pus în funcțiune destul de prompt, fiind prezentat Înaltei Curți la circa un an de la apariția divergenței contestate. Înalta Curte, la rândul său, a analizat problema cu promptitudine și a oferit orientări clare privind interpretarea corectă a actelor normative, cu rezultatul că divergența a încetat repede, iar interpretarea instanțelor interne s-a uniformizat (a se vedea, *a contrario*, *Tudor Tudor*, citată anterior, pct. 30 și *Ștefănică și alții*, citată anterior, pct. 38). Așa cum s-a menționat anterior, realizarea consecvenței legislației poate necesita timp, prin urmare jurisprudența neunitară temporară poate fi tolerată fără a submina securitatea juridică (a se vedea *Nejdet Şahin și Perihan Şahin*, citată anterior, pct. 83), cu condiția ca sistemul juridic intern să fie, precum în prezentele cauze, capabil să le facă față.

43. Având în vedere cele de mai sus, Curtea consideră că nu a fost încălcat principiul securității juridice în cauzele reclamanților. De asemenea, aceasta hotărăște că nu a fost încălcat art. 6 din Convenție.

44. Având în vedere constatările de la pct. 41–43 (*supra*), Curtea consideră că nu este necesar să examineze separat capătul de cerere întemeiat de reclamanți pe art. 14 din convenție.

II. Cu privire la pretinsa încălcare a art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție

45. În temeiul art. 1 din Protocolul nr. 1, reclamanții s-au plâns pe fond că, din cauza interpretării eronate a legii, curtea de apel i-a privat de dreptul de a primi suplimentul postului și suplimentul corespunzător treptei de salarizare. Art. 1 din Protocolul nr. 1 este redactat după cum urmează:

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

46. Pentru început, Curtea observă că art. 1 din Protocolul nr. 1 se aplică doar bunurilor existente ale unei persoane. Astfel, venitul viitor nu poate fi considerat „bun” decât în cazul în care a fost deja câștigat sau plata va fi efectuată cu certitudine [a se vedea, de exemplu, *Koivusaari și alții împotriva Finlandei* (dec.), nr. 20690/06, 23 februarie 2010]. Cu toate acestea, în anumite circumstanțe, „speranță legitimă” de a obține un „bun” poate beneficia, de asemenea, de protecția prevăzută la art. 1 din Protocolul nr. 1. Astfel, în cazul în care un drept de proprietate face obiectul unei cereri, se poate considera că persoana îndreptățită are o „speranță legitimă” dacă există temei suficient pentru acest drept în legislația națională, de exemplu, în cazul în care există o jurisprudență consacrată a instanțelor interne care confirmă existența acestuia [a se vedea *Kopecký împotriva Slovaciei* (MC), nr. 44912/98, pct. 52, CEDO 2004-IX].

Totuși, nu se poate considera că există o speranță legitimă în cazul în care există divergențe cu privire la interpretarea și aplicarea corectă a legislației interne, iar cererile reclamanților sunt respinse ulterior de instanțele naționale (*ibid.*, pct. 50).

47. În prezentele cauze, pretinsele drepturi salariale ale reclamanților, deși recunoscute expres de stat în legislația internă relevantă, nu pot fi considerate ca având temei suficient în jurisprudența internă deoarece instanțele au dat interpretări diferite și chiar neunitare prevederilor legale relevante, având ca rezultat o divergență persistentă în jurisprudența în materie.

În această privință, nu se poate argumenta că reclamanții aveau un bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1. De asemenea, în ceea ce privește existența unui climat general de incertitudine, incompatibil cu conceptul de „jurisprudență consacrată”, referitor la soluția acțiunilor declanșate de reclamanți, Curtea este de părere că nu se poate considera nici că aceștia din urmă aveau o „speranță legitimă” [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Liepājnīeks împotriva Letoniei* (dec.), nr. 37586/06, 2 noiembrie 2010, pct. 95–96].

În plus, hotărârea Înaltei Curți din 21 septembrie 2009 din recursul în interesul legii, care a pus capăt divergențelor în materie, a confirmat că funcționarii publici nu aveau dreptul la sporurile pretinse, interpretare care era în concordanță cu cele hotărâte de curtea de apel atunci când a respins cererile reclamanților.

Rezultă că reclamanții nu dețineau bunuri în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1.

48. Prin urmare, capătul de cerere întemeiat pe art. 1 din Protocolul nr. 1 este inadmisibil, fiind incompatibil *rationae materiae*, în conformitate cu art. 35 § 3 și 4 din convenție.

Pentru aceste motive, Curtea, în unanimitate,

1. *Declară* cererea admisibilă în ceea ce privește capătul de cerere întemeiat pe art. 6 luat în considerare separat și coroborat cu art. 14 din convenție referitor la divergențele din jurisprudența instanțelor interne și inadmisibilă pentru celelalte capete de cerere;
2. *Hotărăște* că nu a fost încălcat art. 6 din Convenție;
3. *Hotărăște* că nu este necesar să examineze capătul de cerere întemeiat pe art. 14 din convenție.

Redactată în limba engleză, apoi comunicată în scris, la 10 mai 2012, în temeiul art. 77 § 2 și 3 din Regulamentul Curții.

Santiago Quesada
Grefier

Josep Casadevall
Președinte

Nr.	Cererea nr.	Introdusă la	Numele reclamantului, data nașterii, domiciliul
1.	34796/09	10/06/2009	Dorin Petru ALBU 13/06/1959 Băile Herculane
2.	34797/09	10/06/2009	Ana ANGHELOIU 23/02/1955 Reșița
3.	34798/09	10/06/2009	Ștefania BONTEA 08/04/1954 Reșița
4.	34799/09	10/06/2009	Marioara Viorica BUDIMIR 20/08/1951 Reșița
5.	34800/09	10/06/2009	Ion BERBENTEA 18/07/1957 Reșița
6.	34801/09	10/06/2009	Simona BENGĂ 12/08/1975 Reșița
7.	34802/09	10/06/2009	Claudiu Mihai BALABAN 30/10/1978 Reșița
8.	34803/09	10/06/2009	Gheorghe Vasile BALAJ 24/02/1969 Reșița
9.	34804/09	10/06/2009	Codruț Dan BUCATES 21/08/1969 Reșița
10.	34805/09	10/06/2009	Sebastian BUZORI 04/10/1973 Bocșa
11.	34806/09	10/06/2009	Floarea BOROZAN 17/01/1971 Bănia
12.	34807/09	10/06/2009	Emanuel CRING 27/02/1969 Moldova Nouă
13.	34808/09	10/06/2009	Daniela CORICOVAC 11/02/1970 Reșița
14.	34809/09	10/06/2009	Iulica DINA 01/08/1970 Reșița
15.	34810/09	10/06/2009	Marius DUMBRAVĂ 16/11/1962 Reșița

16.	34811/09	10/06/2009	Elena DRAGHICESCU 27/01/1954 Oțelu Roșu
17.	34812/09	10/06/2009	Ovidiu George DRAGILA 27/02/1976 Reșița
18.	34813/09	10/06/2009	Gheorghe DRĂGHICI 06/07/1967 Reșița
19.	34814/09	10/06/2009	Maria DITESCU 29/03/1963 Reșița
20.	34815/09	10/06/2009	Daniela Lavinia DANILIUC 30/05/1980 Moldova Nouă
21.	34816/09	10/06/2009	Mircea Laurențiu GRIGORE 26/09/1968 Reșița
22.	34817/09	10/06/2009	Ileana HREBENCIUC 22/08/1963 Reșița
23.	34818/09	10/06/2009	Caius ISAC 05/11/1962 Reșița
24.	34819/09	10/06/2009	Dorina GROZA 28/03/1951 Bocșa
25.	34820/09	10/06/2009	Carla Maria GOAGA 10/08/1972
26.	34821/09	10/06/2009	Lenuța Liliana LINTA 10/11/1969 Reșița
27.	34822/09	10/06/2009	Viorel Florin LAZĂR 17/09/1974 Caransebeș
28.	34823/09	10/06/2009	Dorin Ioan LUCA IORGA 14/07/1974 Bocșa
29.	34824/09	10/06/2009	Alina LOTOROȘANU 17/12/1981 Reșița
30.	34825/09	10/06/2009	Ramaian MITRICĂ 04/09/1979 Reșița
31.	34826/09	10/06/2009	Maria MURGU 05/10/1973 Reșița
32.	34827/09	10/06/2009	Ion MARAN 07/05/1967 Ciclova Română

33.	34828/09	10/06/2009	Florica MALACHI 19/10/1957 Reșița
34.	34829/09	10/06/2009	Carmen NECHITA 15/12/1952 Băile Herculane
35.	34830/09	10/06/2009	Nicolae NEGRU 30/10/1953 Moceriș
36.	34831/09	10/06/2009	Nicolae NOVĂCESCU 13/04/1963 Caransebeș
37.	34832/09	10/06/2009	Cristian Săndel PAPUC 09/09/1972 Reșița
38.	34833/09	10/06/2009	Marius PUIE 18/04/1977 Reșița
39.	34834/09	10/06/2009	Alina Silvia ROȘCA 23/09/1971 Reșița
40.	34835/09	10/06/2009	Alina Domnica PETRE 16/08/1974 Reșița
41.	34836/09	10/06/2009	Constanța POP 20/05/1958 Reșița
42.	34837/09	10/06/2009	Daniela PRUNĂ 10/08/1965 Reșița
43.	34838/09	10/06/2009	Lidia RADU 10/05/1954 Anina
44.	34839/09	10/06/2009	Emilian Marius RĂDOI 04/09/1971
45.	34840/09	10/06/2009	Alexandru SUTA 29/10/1956 Reșița
46.	34841/09	10/06/2009	Ion ȘTIRBU 28/02/1953 Reșița
47.	34842/09	10/06/2009	Loredana STAMATE 27/02/1975 Reșița
48.	34843/09	10/06/2009	Mihaela STETA 28/01/1965 Reșița
49.	34844/09	10/06/2009	Ana TOMA 22/06/1951

50.	34845/09	10/06/2009	Călina TURCIN 15/11/1964 Obreja
51.	34846/09	10/06/2009	Elisabeta TOMA 22/08/1958 Reșița
52.	34847/09	10/06/2009	Marius ZAVELCUTA 07/07/1975 Reșița
53.	34848/09	10/06/2009	Dumitru MIU 28/12/1949 Reșița
54.	34849/09	10/06/2009	Iosif CORCAN 11/07/1945 Reșița
55.	34850/09	10/06/2009	Florina Veronica LUNGU 12/07/1973 Reșița
56.	34851/09	10/06/2009	Gheorghe Sabin POP 02/07/1954 Reșița
57.	34852/09	10/06/2009	Virginia MIU 25/10/1961 Reșița
58.	34853/09	10/06/2009	Nicolae ARDELEAN 09/07/1945 Oravița
59.	34854/09	10/06/2009	Ioan Mihai BALMEZ 08/11/1957 Reșița
60.	34855/09	10/06/2009	Rodica Ștefania BIRCEA 21/05/1966 Reșița
61.	34856/09	10/06/2009	Dorin TĂNĂSESCU 25/05/1963 Reșița
62.	34857/09	10/06/2009	Erika INISCONI 28/07/1972 Reșița
63.	34858/09	10/06/2009	Ion VIȘAN 26/01/1952 Reșița
64.	34859/09	10/06/2009	Aneta NEGOIANU 12/09/1957 Reșița