

DECIZIA nr. 65 din 3 martie 2025

referitoare la aplicare dispozițiilor [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#)

EMITENT

- ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE - COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT

Publicat în [MONITORUL OFICIAL nr. 379 din 29 aprilie 2025](#)

Data intrării în vigoare 29-04-2025

Dosar nr. 2.467/1/2024

Mariana Constantinescu	- vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție - președintele completului
Carmen Elena Popoiag	- președintele Secției I civile
Adina Oana Surdu	- președintele Secției a II-a civile
Elena Diana Tămașă	- președintele Secției de contencios administrativ și fiscal
Lavinia Curelea	- judecător la Secția I civilă
Lavinia Dascălu	- judecător la Secția I civilă
Denisa Livia Băldean	- judecător la Secția I civilă
Irina Alexandra Boldea	- judecător la Secția I civilă
Liviu Eugen Făget	- judecător la Secția I civilă
Cosmin Horia Mihăianu	- judecător la Secția a II-a civilă
Rodica Zaharia	- judecător la Secția a II-a civilă
Diana Manole	- judecător la Secția a II-a civilă
Simona Maria Zărafiu	- judecător la Secția a II-a civilă
Mihaela Mîneran	- judecător la Secția a II-a civilă
Gabriela Elena Bogasiu	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Carmen Maria Ilie	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Andreea Marchidan	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Bogdan Cristea	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Iulia Craiu	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

1. Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept competent să judece sesizarea ce formează obiectul Dosarului nr. 2.467/1/2024 este legal constituit, conform [art. 520 alin. \(8\) din Codul de procedură civilă](#) și [art. 35 alin. \(3\) din Regulamentul](#) privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, aprobat prin [Hotărârea Colegiului de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 20/2023](#), cu modificările și completările ulterioare ([Regulamentul](#)).
2. Ședința este prezidată de doamna judecător Mariana Constantinescu, vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.
3. La ședința de judecată participă doamna Ileana Peligrad, magistrat-asistent, desemnată în conformitate cu dispozițiile [art. 36 din Regulament](#).
4. Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a luat în examinare sesizarea formulată de Curtea de Apel Iași - Secția contencios administrativ și fiscal privind lămurirea următoarei chestiuni de drept:

Dacă prevederile [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#) au aplicabilitate generală sau se aplică doar persoanelor indicate la [alin. \(1\) al art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#).

5. Magistratul-asistent învederează că la dosar au fost depuse raportul întocmit și punctul de vedere al Sindicatului Național Pro Lex.
6. Președintele completului, doamna judecător Mariana Constantinescu, constatând că nu mai sunt alte completări, chestiuni de invocat sau întrebări de formulat din partea membrilor completului, a declarat dezbaterile închise, iar completul de judecată a rămas în pronunțare.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra chestiunii de drept cu care a fost sesizată, a constatat următoarele:

- I. Titularul și obiectul sesizării

7. Prin Încheierea pronunțată la 8 octombrie 2024, în Dosarul nr. 5.592/99/2023, Curtea de Apel Iași - Secția contencios administrativ și fiscal a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în temeiul [art. 1 alin. \(1\)](#) și [art. 2 alin. \(1\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2024](#) privind unele măsuri pentru soluționarea proceselor privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, precum și a proceselor privind prestații de

asigurări sociale (denumită în continuare [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2024](#)), în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la problema de drept enunțată mai sus.

8. Sesiunea a fost înregistrată pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție la 4 noiembrie 2024, cu nr. 2.467/1/2024.

II. Normele legale incidente

9. [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#) privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#)

Articolul IV

(1) În anul 2023, pentru personalul militar, polițiștii și polițiștii de penitenciare, indemnizațiile, compensațiile, primele, ajutoarele, plățile compensatorii, despăgubirile, compensațiile lunare pentru chirie și alte drepturi acordate potrivit actelor normative în vigoare, care nu fac parte din solda lunară brută/salariul lunar brut, se mențin la nivelul lunii decembrie 2022.

(2) În anul 2023, cuantumul compensației bănești, respectiv al alocației valorice pentru drepturile de hrană, valoarea financiară anuală a normelor de echipare și valoarea financiară a drepturilor de echipament se mențin în plată la nivelul acordat pentru luna decembrie 2022.

10. [Legea poliției locale nr. 155/2010, republicată](#), cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare [Legea nr. 155/2010](#)

Articolul 35¹

(1) Autoritățile administrației publice locale pot acorda în limita bugetului aprobat, prin hotărâre a consiliului local, norma de hrană personalului poliției locale conform prevederilor [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) Metodologia și regulile de aplicare a drepturilor prevăzute la alin. (1) se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.

11. [Ordonanța Guvernului nr. 26/1994](#) privind drepturile de hrană, în timp de pace, ale personalului din sectorul de apărare națională, ordine publică și securitate națională și ale persoanelor private de libertate, republicată, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare [Ordonanța Guvernului nr. 26/1994](#)

Articolul 5

(1) Valoarea financiară a normelor de hrană aprobate prin hotărâre a Guvernului se stabilește și se actualizează, în mod unitar, de către Ministerul Apărării Naționale împreună cu celelalte instituții publice prevăzute la art. 1, în funcție de indicii prețurilor de consum pentru actualizare la rata inflației a elementelor patrimoniale, capitolul «Mărfuri alimentare», publicații de Institutul Național de Statistică în Buletinul Statistic de Prețuri.

(2) Actualizarea financiară a normei de hrană se face periodic, pe baza indicilor prețurilor de consum prevăzuți la alin. (1), dacă rezultă diferențe de peste 5% față de luna în care s-a stabilit ultima valoare.

12. [Hotărârea Guvernului nr. 171/2015](#) privind stabilirea metodologiei și a regulilor de aplicare a drepturilor prevăzute la art. 35¹ alin. (1) din [Legea poliției locale nr. 155/2010](#), denumită în continuare [Hotărârea Guvernului nr. 171/2015](#)

Articolul 2

(...) (2) În înțelesul prezentei hotărâri, norma de hrană reprezintă alocația de hrană zilnică de care beneficiază personalul poliției locale în activitate, în limita plafoanelor calorice.

(3) Normele de hrană zilnice pentru personalul poliției locale sunt următoarele: (...)

b) norma nr. 1, potrivit [anexei nr. 1 la Ordonanța Guvernului nr. 26/1994, republicată](#), cu modificările și completările ulterioare, beneficiar fiind personalul poliției locale în activitate prevăzut la [art. 14 alin. \(1\) lit. b\) și c\) din Legea nr. 155/2010, republicată](#), cu completările ulterioare; (...)

Articolul 6

Alocația valorică a normei de hrană, precum și actualizarea acesteia conform legii se aprobă prin ordin al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

13. [Legea-cadru nr. 153/2017](#) privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare denumită în continuare [Legea-cadru nr. 153/2017](#)

Articolul 18

(1) Începând cu 1 octombrie 2023, ordonatorii de credite acordă obligatoriu, lunar, pentru personalul încadrat ale cărui salarii lunare nete sunt de până la 8.000 lei inclusiv, indemnizații de hrană la nivelul anual a două salarii minime pe economie în vigoare la data de 1 ianuarie 2019, actualizat anual cu indicele prețului de consum comunicat anual de Institutul Național de Statistică, începând cu 2025, cu excepția personalului Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Justiției, Administrației Naționale a Penitenciarelor, Serviciului Român de Informații, Serviciului de Informații Externe, Serviciului de Protecție și Pază, Serviciului de Telecomunicații Speciale, Administrației Naționale a Rezervelor de Stat și Probleme 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. (...)

14. [Ordinul ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației nr. 893/2023](#) privind actualizarea contravalorii alocației valorice a normelor de hrană acordate personalului poliției locale, conform prevederilor [Hotărârii Guvernului nr. 171/2015](#) privind stabilirea metodologiei și a regulilor de aplicare a drepturilor prevăzute la [art. 35¹ alin. \(1\) din Legea nr. 155/2010](#), denumit în continuare [Ordinul nr. 893/2023](#)

Articolul 1

Începând cu data intrării în vigoare a prezentului ordin, contravaloarea alocației valorice a normelor de hrană acordate personalului poliției locale, conform prevederilor [Hotărârii Guvernului nr. 171/2015](#) privind stabilirea metodologiei și a regulilor de aplicare a drepturilor prevăzute la [art. 35¹ alin. \(1\) din Legea poliției locale nr. 155/2010](#), este:

a) norma nr. 1, potrivit [anexei nr. 1 la Ordonanța Guvernului nr. 26/1994](#) privind drepturile de hrană, în timp de pace, ale personalului din sectorul de apărare națională, ordine publică și securitate națională și ale persoanelor private de libertate, republicată, cu modificările și completările ulterioare - 36 de lei/zi; (...)

III. Expunerea procesului

15. Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Tribunalului Iași - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, reclamantul, Sindicatul Național (...), în numele membrilor de sindicat, în contradictoriu cu pârâta Poliția Locală (...), a solicitat obligarea acesteia la plata contravalorii financiare a normei calorice aferente normei nr. 1 la valoarea de 36 lei/zi, a diferenței dintre norma de hrană la valoarea actualizată și cea plătită efectiv, începând cu 15 mai 2023 până la emiterea actului administrativ de actualizare și a sumelor actualizate.

16. În motivarea cererii s-a arătat că membrii de sindicat din speță sunt funcționari și, în temeiul [art. 35¹ din Legea nr. 155/2010](#), au dreptul la norma de hrană, în cuantumul menționat conform [art. 18 alin. \(1\) din Legea-cadru nr. 153/2017](#), [art. 5 din Ordonanța Guvernului nr. 26/1994](#) și [art. 1 lit. a\) din Ordinul nr. 893/2023](#).

17. Pârâta a depus întâmpinare, prin care a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

18. Prin Sentința nr. 289/2024/c.a. din 15 aprilie 2024, Tribunalul Iași - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a respins ca neîntemeiată acțiunea, cu motivarea că actualizarea normelor de hrană conform [Ordinului nr. 893/2023](#) este interzisă de [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#).

19. Împotriva acestei hotărâri, reclamantul a declarat recurs, solicitând admiterea acestuia, casarea sentinței recurate și, în rejudicare, admiterea acțiunii, având în vedere că sentința a fost pronunțată cu încălcarea normelor de drept material, anume a [art. 35¹ din Legea nr. 155/2010](#), și cu aplicarea greșită a [art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#); astfel, personalul poliției locale nu se regăsește între categoriile de personal prevăzute de [art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#), iar Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației a comunicat valoarea normei de hrană ca fiind de 36 lei/zi.

20. În cadrul soluționării recursului s-au dispus sesizarea instanței supreme și suspendarea judecării cauzei.

IV. Motivele de admisibilitate reținute de titularul sesizării

21. Instanța de trimitere a apreciat că sesizarea este admisibilă, în conformitate cu prevederile [art. 2 alin. \(1\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2024](#).

22. Astfel, acțiunea se încadrează în categoria proceselor prevăzute la [art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2024](#). De lămurirea modului de interpretare/aplicare a dispozițiilor [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#) depinde soluționarea recursului, prima instanță reținând că, deși a fost emis [Ordinul nr. 893/2023](#), prevederile [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#) se aplică cu prioritate, iar prin recursul formulat s-a susținut că prevederile [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#) nu sunt aplicabile acestei categorii profesionale, dat fiind faptul că polițiștii locali nu sunt incluși în enumerarea de la [alin. \(1\)](#) al aceluiași articol și, din verificările efectuate, s-a constatat că Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat asupra acestei probleme de drept.

V. Punctul de vedere al titularului sesizării

- 23.** Curtea de Apel Iași a arătat că una din posibilele interpretări este aceea conform căreia personalului poliției locale nu îi sunt aplicabile prevederile [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#). Astfel, la [alin. \(1\) al art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#) sunt precizate categoriile de personal pentru care se aplică, respectiv personalul militar, polițiștii și polițiștii de penitenciare, iar la [alin. \(2\)](#) sunt detaliate drepturile acestora, care, în cursul anului 2023, se acordă la nivelul acordat în luna decembrie 2022.
- 24.** Așadar, [alin. \(2\) al art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#) se aplică doar categoriilor de personal enumerate la [alin. \(1\)](#), respectiv personalului militar, polițiștilor și polițiștilor de penitenciare, iar nu și polițiștilor locali, în cazul cărora nu ar fi incidentă dispoziția privind menținerea nivelului alocației valorice pentru drepturile de hrană.
- 25.** Cea de-a doua posibilă interpretare este cea potrivit căreia prevederile [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#), în lipsa unei indicații exprese, se aplică tuturor categoriilor de personal care beneficiază de drepturile enumerate în cuprinsul normei, conform principiului de interpretare „ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”. Prin comparație, legiuitorul, în situația în care a intenționat să reglementeze măsura plafonării doar în cazul anumitor categorii de personal, a enumerat în textul de lege expres acele categorii și drepturile salariale vizate, cum este cazul [alin. \(1\) al art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#).
- 26.** Împrejurarea că, în primul alineat al aceluiași articol, au fost enumerate doar anumite categorii de personal plătit din fonduri publice și drepturile salariale care se mențin la nivelul lunii decembrie 2022, în lipsa unei dispoziții de trimitere, nu denotă intenția clară a legiuitorului de a limita aplicabilitatea alineatului următor la același categorii de personal. Din contră, absența unei limitări conduce la concluzia aplicării nediferențiate a normei.
- 27.** Faptul că valoarea normei de hrană a fost actualizată prin ordin al ministrului dezvoltării, lucrărilor publice și administrației nu constituie un argument fezabil pentru plata către polițiștii locali a normei de hrană la această nouă valoare, în condițiile în care norme de rang legislativ cu forță juridică superioară de lege prevedeau pentru întreg anul 2023 o plafonare a acestei valori la nivelul lunii decembrie 2022, trebuind subliniată distincția între obligația de actualizare și cea de acordare a normei de hrană personalului poliției locale.
- 28.** În concluzie, polițiștilor locali le sunt aplicabile dispozițiile [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#), prin care s-a stabilit că pe întreg parcursul anului 2023 alocația valorică pentru dreptul de hrană să fie menținută în plată la nivelul acordat pentru luna decembrie 2022.

VI. Punctul de vedere al părților

- 29.** Părțile nu au exprimat un punct de vedere cu privire la problema de drept.

VII. Jurisprudența instanțelor naționale în materie

- 30.** La solicitarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, trei curți de apel (Curtea de Apel București, Curtea de Apel Iași și Curtea de Apel Ploiești) au transmis puncte de vedere din care au rezultat două opinii diferite cu privire la interpretarea problemei de drept.
- 31.** Astfel, într-o primă opinie, s-a afirmat că prevederile [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#), în lipsa unei indicații exprese, se aplică tuturor categoriilor de personal care beneficiază de drepturile enumerate în cuprinsul normei, deci și în cazul polițiștilor locali, în privința cărora alocația valorică pentru drepturile de hrană este supusă regimului reglementat de [Ordonanța Guvernului nr. 26/1994](#), în virtutea normei de trimitere de la [art. 35¹ din Legea nr. 155/2010](#).
- 32.** În opinia contrară, prevederile [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#) nu au aplicabilitate generală și nu sunt incidente în cazul polițiștilor locali, ci se aplică doar categoriilor de personal enumerate la [alin. \(1\)](#), respectiv personalului militar, polițiștilor și polițiștilor de penitenciare, enumerarea având caracter expres și limitativ.
- 33.** Tribunalul Vaslui a înaintat Sentința civilă nr. 193/2024 din 20 iunie 2024, pronunțată în Dosarul nr. 77/99/2024, nedefinitivă, și a apreciat că dispozițiile [art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#) fac referire doar la personalul militar, polițiști și polițiști de penitenciare, însă trebuie avut în vedere că prin [Decizia nr. 11/2024](#), pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, s-a stabilit că, în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor [art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#), „aceste reglementări legale sunt aplicabile și funcționarilor publici și personalului contractual din aparatul propriu al consiliilor județene, primării și consilii locale din instituțiile și serviciile publice de interes local și județean din subordinea acestora chiar dacă prevederile [art. 38 din Legea-cadru nr. 153/2017](#) nu modifică sistemul de stabilire a salariilor de bază din familia ocupațională «Administrație» cuprins în [art. 11 din Legea-cadru nr. 153/2017](#)”.

Pentru identitate de rațiune, plafonarea indemnizațiilor, compensațiilor, primelor etc. se produce și în cazul polițiștilor locali care funcționează în subordinea autorităților locale.

Chiar dacă [Ordinul nr. 893/2023](#) a actualizat cuantumul normei de hrană, se aplică cu prioritate dispozițiile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#), întrucât reprezintă un act normativ de putere superioară față de ordinul de actualizare.

- 34.** Celelalte curți de apel nu au identificat practică judiciară și nu au formulat niciun punct de vedere.

35. Ministerul Public a menționat că, la nivelul Secției judiciare, nu se verifică, în prezent, practică judiciară în vederea promovării unui eventual recurs în interesul legii asupra problemei de drept ce formează obiectul sesizării.

VIII. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție

36. În urma verificării jurisprudenței formațiunilor de unificare a practicii judiciare din cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție, a fost identificată Decizia nr. 99 din 25 noiembrie 2024, pronunțată de Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept (nepublicată*), prin care a fost respinsă, ca inadmisibilă, o sesizare prealabilă pentru dezlegarea unei chestiuni de drept cu următorul obiect:

Dacă norma de hrană nr. 6 și norma de hrană nr. 12 sub forma suplimentului B este datorată în baza ordinelor ministrului apărării naționale nr. 97/2018, nr. 83/2023, nr. 78/2020 și nr. 35/2022 sau se impune aplicarea cu prioritate a dispozițiilor din [ordonanțele de urgență ale Guvernului nr. 114/2018](#) privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, nr. 1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative și nr. 168/2022 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

*) [Decizia nr. 99 din 25 noiembrie 2024](#), pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 199 din 6 martie 2025.

Considerentele acestei decizii pot prezenta relevanță în ceea ce privește aplicarea principiului ierarhiei și forței juridice a actelor normative.

37. În încheierea de sesizare a fost menționată, ca fiind relevantă, [Decizia nr. 11 din 17 iunie 2024](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 761 din 2 august 2024, prin care Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii a stabilit, în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor [art. I alin. \(1\)-\(3\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 226/2020](#) privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene, cu modificările ulterioare, ale [art. I alin. \(1\) și \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 130/2021](#) privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare, și ale [art. I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#), că aceste reglementări legale sunt aplicabile și funcționarilor publici și personalului contractual din aparatul propriu al consiliilor județene, primăriei și consiliilor locale, din instituțiile și serviciile publice de interes local și județean din subordinea acestora, chiar dacă prevederile [art. 38 din Legea-cadru nr. 153/2017](#) nu modifică sistemul de stabilire a salariilor de bază din familia ocupațională „Administrație” cuprins în [art. 11](#) din aceeași lege-cadru.

IX. Jurisprudența Curții Constituționale

38. În jurisprudența instanței de contencios constituțional nu au fost identificate decizii cu privire la chestiunea de drept sesizată, dar ar putea prezenta relevanță [Decizia nr. 672 din 29 septembrie 2020](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 188 din 25 februarie 2021, prin care, analizând natura juridică a dreptului la hrană în contextul plafonării cuantumului alocației valorice, Curtea Constituțională a făcut trimitere la jurisprudența sa anterioară, reținând următoarele:

25. Curtea a considerat că dreptul la alocația de hrană nu reprezintă un element esențial pentru existența raportului de serviciu al polițiștilor și exercitarea drepturilor și îndatoririlor ce decurg din acesta, ci doar o modalitate prin care legiuitorul, în funcție de resursele financiare disponibile, a înțeles să creeze condiții adecvate desfășurării acestei profesii. Legiuitorul are libertatea de a alege care sunt modalitățile concrete prin care asigură diverselor categorii profesionale condițiile adecvate desfășurării muncii, fără a se putea considera că toate aceste măsuri reprezintă drepturi fundamentale, în măsura în care nu sunt determinate pentru existența și desfășurarea raporturilor de muncă ([Decizia nr. 478 din 12 iulie 2018](#), paragraful 27).

26. De asemenea, Curtea a reținut că legiuitorul va putea dispune modificarea sau chiar încetarea acordării acestor măsuri de protecție socială, fără a fi necesar să se supună condițiilor [art. 53 din Constituție](#), întrucât acest text constituțional privește numai drepturile consacrate de Legea fundamentală, iar nu și cele stabilite prin legi. ([Decizia nr. 478 din 12 iulie 2018](#), paragraful 28).

X. Raportul asupra chestiunii de drept

39. Prin raportul întocmit în cauză, conform [art. 520 alin. \(8\) din Codul de procedură civilă](#), s-a apreciat că dispozițiile [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#) se aplică și în cazul personalului poliției locale.

XI. Înalta Curte de Casație și Justiție

XI.1. Asupra admisibilității sesizării

40. Înalta Curte de Casație și Justiție a fost investită cu o sesizare formulată în temeiul prevederilor [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 62/2024](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 559 din 14 iunie 2024.

41. Conform [art. 1](#) din actul normativ menționat, domeniul lui de aplicare cuprinde procesele privind stabilirea și/sau plata drepturilor salariale ori de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice, inclusiv cele privind obligarea la emiterea actelor administrative sau privind anularea actelor administrative emise pentru acest personal sau/și cele privind raporturile de muncă și de serviciu ale acestui personal; de asemenea, ordonanța se aplică și în procesele privind stabilirea și/sau plata drepturilor la pensie, inclusiv cele rezultate din actualizarea/recalcularea/revizuirea drepturilor la pensie sau/și cele privind alte prestații de asigurări sociale ale personalului plătit din fonduri publice.

42. [Art. 2 alin. \(1\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2024](#) instituie o procedură specială privind sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, după cum urmează: „Dacă în cursul judecătii proceselor prevăzute la [art. 1](#), completul de judecată investit cu soluționarea cauzei în primă instanță sau în calea de atac, verificând și constatând că asupra unei chestiuni de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și aceasta nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată”.

43. Având caracterul unor norme speciale, dispozițiile citate mai sus se aplică cu prioritate în raport cu normele de drept comun prin care este reglementată sesizarea prealabilă în vederea dezlegării unor chestiuni de drept, cuprinse în [art. 519-521 din Codul de procedură civilă](#), urmând a se completa însă cu acestea, în mod corespunzător, așa cum prevede expres [art. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2024](#), potrivit căruia „Dispozițiile prezentei ordonanțe de urgență se completează cu cele ale [Legii nr. 134/2010](#) privind [Codul de procedură civilă](#), (...) precum și cu celelalte reglementări aplicabile în materie”.

44. După cum s-a menționat în preambulul ordonanței, la elaborarea acestui act normativ s-a ținut seama de „configurația actuală a mecanismului hotărârii prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept și de efectul obligativității hotărârii pe care o pronunță Înalta Curte de Casație și Justiție, în deplin acord cu îndatorirea sa constituțională de asigurare a aplicării și interpretării unitare a legii de către toate instanțele judecătorești din România”. De asemenea, s-a apreciat că aplicarea acestor noi norme legale cu caracter special poate influența pozitiv activitatea instanțelor judecătorești, „în condițiile în care, încă dintr-o etapă incipientă, s-ar asigura clarificarea unor chestiuni dificile de drept”.

45. Așadar, în contextul normativ expus, admisibilitatea sesizării prealabile întemeiate pe dispozițiile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 62/2024](#) presupune îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții:

- (i) sesizarea să fie formulată într-o cauză aflată în curs de judecată, în primă instanță sau în calea de atac;
- (ii) obiectul procesului să se încadreze în categoriile prevăzute limitativ la [art. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2024](#);
- (iii) sesizarea să vizeze o chestiune de drept susceptibilă să dea naștere unor interpretări diferite, pentru care să fie necesară o rezolvare de principiu, și de a cărei lămurire să depindă soluționarea pe fond a cauzei;
- (iv) chestiunea de drept invocată să nu fi făcut obiectul unei statuări anterioare a Înaltei Curți de Casație și Justiție și nici obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

46. Verificând condițiile de admisibilitate astfel prezentate, se apreciază că acestea sunt în totalitate îndeplinite.

47. Sesizarea a fost formulată în cadrul unei cauze aflate în curs de judecată, în stadiul procesual al recursului, pe rolul Curții de Apel Iași - Secția contencios administrativ și fiscal.

48. În esență, procesul în care a fost pronunțată încheierea de sesizare are ca obiect actualizarea valorii normei de hrană la care au dreptul reclamantii, polițiști locali, în temeiul [art. 35¹ din Legea nr. 155/2010](#), [art. 18 alin. \(1\) din Legea-cadru nr. 153/2017](#) și al prevederilor corespunzătoare din [Ordonanța Guvernului nr. 26/1994](#). Prin urmare, litigiul privește drepturi de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice, în sensul [art. 1 alin. \(1\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2024](#).

49. Referitor la condiția existenței unei chestiuni de drept reale, veritabile, care poate face obiectul sesizării în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, în cuprinsul [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 62/2024](#) nu se definește noțiunea „chestiune de drept”, însă lămurirea sensului acesteia se va face ținând seama de principiile prezentate de legiuitorul delegat în preambulul ordonanței și de necesitatea completării, conform [art. 4 din ordonanță](#), a dispozițiilor speciale ale acesteia cu prevederile dreptului comun, cuprinse în [Codul de procedură civilă](#), cu jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, dată în interpretarea prevederilor de drept comun, jurisprudență care a dezvoltat noțiunea autonomă a „chestiunii de drept” susceptibile de interpretare pe calea mecanismului hotărârii prealabile.

50. În cadrul prezentei sesizări se constată îndeplinirea condiției existenței unei chestiuni de drept veritabile, care antrenează necesitatea intervenției instanței supreme în scopul clarificării sferei de aplicare a dispozițiilor [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#), pentru că polițiștii locali nu sunt menționați expres

între categoriile de personal vizate de limitările instituite prin [alin. \(1\)](#) din același articol, iar în lipsa unei norme clare de trimitere există riscul ca practica judiciară, aflată în prezent într-un stadiu incipient, să devină neunitară, în încheierea de sesizare și în punctele de vedere transmise de instanțe fiind expuse, argumentat, două interpretări diferite ale textului normativ în discuție.

51. În contextul analizei cerinței ca de lămurirea chestiunii de drept sesizate să depindă soluționarea pe fond a cauzei se apreciază ca fiind oportune o serie de precizări privind conținutul chestiunii de drept ce formează obiectul învestirii instanței supreme, în raport cu scopul vizat prin declanșarea mecanismului sesizării prealabile.

52. Întrebarea adresată de instanța de trimitere are un grad ridicat de generalitate, solicitându-se instanței supreme să stabilească, cu titlu de principiu, dacă prevederile [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#) au aplicabilitate generală sau se aplică doar persoanelor indicate la [alin. \(1\) al art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#).

53. Din conținutul încheierii de sesizare rezultă însă că în litigiu sunt drepturi de natură salarială ale unei singure categorii de personal - polițiștii locali -, în faza procesuală a recursului invocându-se încălcarea dispozițiilor [art. 35¹ din Legea nr. 155/2010](#) și aplicarea greșită a [art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#), întrucât personalul poliției locale nu se regăsește în enumerarea prevăzută de [alin. \(1\)](#) al acestui articol, iar valoarea normei de hrană a fost stabilită de Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației prin [Ordinul nr. 893/2023](#).

54. Totodată, este de menționat că, atunci când a expus motivele pentru care a susținut admisibilitatea sesizării, instanța de trimitere a precizat expres că „principala problemă care se ridică este aceea dacă prevederile [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#) se aplică și în cazul polițiștilor locali în condițiile în care aceștia nu sunt menționați expres în enumerarea de la [art. IV alin. \(1\)](#)“, ceea ce conduce la concluzia că, în realitate, chestiunea de drept ce formează obiectul sesizării de față este circumscrisă regimului juridic al normei de hrană cuvenite personalului poliției locale.

55. Prin urmare, în aceste coordonate, se apreciază ca fiind îndeplinită și condiția ca de lămurirea chestiunii de drept să depindă soluționarea pe fond a cauzei.

56. În fine, Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat asupra acestei chestiuni de drept și aceasta nu formează obiectul vreunui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

57. Fiind îndeplinite toate condițiile de admisibilitate prevăzute de [art. 2 alin. \(1\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2024](#), se impune pronunțarea unei hotărâri prealabile prin care să se dea o dezlegare de principiu asupra chestiunii de drept ce formează obiectul sesizării.

XI.2. Asupra fondului sesizării

58. Așa cum rezultă din expunerea de motive a [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#), acest act normativ a avut în vedere necesitatea păstrării echilibrului bugetare prin adoptarea de măsuri menite să limiteze creșterea cheltuielilor bugetare permanente pentru anul 2023, în scopul evitării generării unui nivel nesustenabil al deficitului bugetului general și creșterii datoriei publice, printre acestea înscriindu-se și unele măsuri referitoare la salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

59. În acest context, prin [art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#) s-a prevăzut limitarea unor drepturi de natură salarială care nu fac parte din salariul lunar brut sau din solda lunară brută, după cum urmează:

(1) În anul 2023, pentru personalul militar, polițiștii și polițiștii de penitenciare, indemnizațiile, compensațiile, primele, ajutoarele, plățile compensatorii, despăgubirile, compensațiile lunare pentru chirie și alte drepturi acordate potrivit actelor normative în vigoare, care nu fac parte din solda lunară brută/salariul lunar brut, se mențin la nivelul lunii decembrie 2022.

(2) În anul 2023, cuantumul compensației bănești, respectiv al alocației valorice pentru drepturile de hrană, valoarea financiară anuală a normelor de echipare și valoarea financiară a drepturilor de echipament se mențin în plată la nivelul acordat pentru luna decembrie 2022.

60. Pentru rezolvarea de principiu a chestiunii de drept ce formează obiectul sesizării se impun, în prealabil, o serie de precizări în ceea ce privește obiectul de reglementare al [art. IV alin. \(2\) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022](#), cu referire la ipoteza alocației valorice pentru drepturile de hrană.

61. În temeiul [art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 26/1994](#), „Personalul din Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Justiției - Administrația Națională a Penitenciarelor, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Informații Externe, Serviciul de Protecție și Pază și Serviciul de Telecomunicații Speciale, precum și din Administrația Națională a Rezervelor de Stat și Probleme Speciale are dreptul, în timp de pace, la hrană gratuită, în condițiile prezentei ordonanțe“.

62. De regulă, acest drept se asigură în natură, în limita unor norme de hrană, dar, potrivit [art. 2 alin. \(4\) din actul normativ menționat](#), hrănirea personalului se poate face și pe baza alocației valorice, cu aprobarea miniștrilor sau a conducătorilor instituțiilor publice prevăzute la [art. 1](#).

- 63.** Art. 5 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 26/1994 prevede că „Valoarea financiară a normelor de hrană aprobate prin hotărâre a Guvernului se stabilește și se actualizează, în mod unitar, de către Ministerul Apărării Naționale împreună cu celelalte instituții publice prevăzute la art. 1, în funcție de indicii prețurilor de consum pentru actualizare la rata inflației a elementelor patrimoniale, capitolul «Mărfuri alimentare», publicați de Institutul Național de Statistică în Buletinul Statistic de Prețuri”.
- 64.** În ceea ce privește personalul poliției locale, așa cum prevede expres art. 35¹ din Legea nr. 155/2010, norma de hrană se poate acorda, în limita bugetului aprobat, prin hotărâre a consiliului local, în conformitate cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 26/1994.
- 65.** Aceeași trimitere la temeiul legal al drepturilor de hrană se regăsește și în legislația mai recentă, din conținutul art. 18 alin. (1) al Legii-cadru nr. 153/2017 rezultând că personalul Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Justiției, Administrației Naționale a Penitenciarelor, Serviciului Român de Informații, Serviciului de Informații Externe, Serviciului de Protecție și Pază, Serviciului de Telecomunicații Speciale, Administrației Naționale a Rezervelor de Stat și Probleme Speciale, precum și personalul poliției locale beneficiază, potrivit legii, de drepturi de hrană în temeiul Ordonanței Guvernului nr. 26/1994.
- 66.** Prin urmare, atât pentru personalul poliției locale, cât și în cazul personalului militar, polițiștilor și polițiștilor de penitenciare [categoriile enumerate în art. IV alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022], actul normativ primar ce reglementează drepturile de hrană este Ordonanța Guvernului nr. 26/1994.
- 67.** În acest cadru normativ, împrejurarea că personalul poliției locale nu este prevăzut expres în dispozițiile art. IV alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022 nu poate fi interpretată în sensul că polițiștilor locali nu le-ar fi aplicabile limitările instituite prin alin. (2) al aceluiași articol, abordarea strict literală și scoasă din context a dispozițiilor legale în discuție fiind de natură să afecteze coerența modului de aplicare a normelor privind stabilirea și actualizarea cuantumului alocației valorice pentru drepturile de hrană prevăzute de Ordonanța Guvernului nr. 26/1994.
- 68.** Atât timp cât drepturile de hrană pentru personalul poliției locale sunt reglementate, în temeiul art. 35¹ din Legea nr. 155/2010, prin trimiterea la dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 26/1994, act normativ aplicabil personalului militar, polițiștilor și polițiștilor de penitenciare, rezultă că acordarea acestor drepturi nu se poate realiza decât cu respectarea aceluiași limite aplicabile în cazul categoriilor profesionale la care se referă acest ultim act normativ. În consecință, plafonul prevăzut de art. IV alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022, aplicabil personalului militar, polițiștilor și polițiștilor de penitenciare, este pe deplin incident și în privința personalului poliției locale, în virtutea normei de trimitere menționate.
- 69.** În raport cu principiul ierarhiei și forței juridice a actelor normative, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituția României, republicată, și art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, emiterea Ordinului nr. 893/2023 nu are nici ea aptitudinea de a conduce la o concluzie contrară, pentru că acest ordin are o forță juridică inferioară ordonanței de urgență prin care a fost plafonat cuantumului alocației valorice pentru drepturile de hrană.

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite sesizarea formulată de Curtea de Apel Iași - Secția contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 5.592/99 /2023 și, în interpretarea art. IV din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022, stabilește că:

Dispozițiile art. IV alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 168/2022 se aplică și în cazul personalului poliției locale.

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 521 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 3 martie 2025.

VICEPREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

MARIANA CONSTANTINESCU

Magistrat-asistent,

Ileana Peligrad
