

PRIVIRE CRITICĂ ASUPRA PROCEDURII EXECUTĂRII HOTĂRÂRILOR INSTANȚELOR DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Silviu-Gabriel BARBU,
conf. univ. dr., Universitatea „Transilvania” din Brașov, Facultatea de Drept
și Universitatea din București, Facultatea de Drept
Cristina-Maria FLORESCU,
dr., judecător la Curtea de Apel București

Abstract: The paper underlines some practical difficulties in the enforcement of the administrative courts decisions and proposes de lege ferenda using a fair balance between the interests of the individuals and of the public authorities.

Keywords: public administration, decision, enforcement, penalty, legal certainty

Introducere

În asigurarea exigențelor constituționale ale controlului judecătoresc asupra administrației publice, contenciosul administrativ se definește ca activitate de soluționare de către instanțele competente a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar litigiul s-a născut în legătură cu acte administrative, manifestate ca acțiuni sau inacțiuni ale administrației. Eficacitatea acestui mecanism este dată inclusiv de o procedură specifică, de executare a hotărârilor judecătorești. Respectiva procedură, reglementată la art. 24-25 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ¹, conține o paletă largă de opțiuni pentru creditorul unei obligații stabilite în sarcina administrației, constând în posibilitatea amendării conducătorului autorității debitoare, obligarea autorității la penalități pe zi de întârziere sau acordarea de despăgubiri.

Procedura de executare silită a hotărârilor de contencios administrativ prin care autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative (obligații de a face care implică faptul personal al debitorului), așa cum este reglementată prin art. 24 din Legea nr. 554/2004 în forma în vigoare după adoptarea Legii nr. 138/2014, presupune parcurgerea a două etape:

¹ Amintim că potrivit art. 24 alin. (1)-(3) din Legea nr. 554/2004: (1) Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii. (2) În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligația sa, aceasta se duce la îndeplinire prin executare silită, parcurgându-se procedura prevăzută de prezenta lege. (3) La cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) și care nu au fost respectate, instanța de executare, prin încheiere definitivă dată cu citarea părților, aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 905 din Codul de procedură civilă.

a) Într-o primă etapă, conform art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, la solicitarea creditorului, instanța de executare aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 905 din Codul de procedură civilă (art. 906 după numerotarea realizată în urma republicării). Dispozițiile art. 906 alin. (2) și (3) din Codul de procedură civilă vorbesc de obligarea debitorului la plata în favoarea creditorului a unei penalități de la 100 la 1.000 lei pe zi de întârziere, stabilită până la executarea obligației, dacă obligația nu este evaluabilă în bani, sau a unei penalități între 0,1% și 1% din valoarea obiectului obligației, pe zi de întârziere, dacă obligația este evaluabilă în bani.

b) Într-o a doua etapă, dispozițiile alin. (4) al art. 24 din Legea nr. 554/2004, care se suprapun în parte prevederilor din art. 906 alin. (4) din Codul de procedură civilă, prevăd că „Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților debitorul nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce se va datora statului și suma ce i se va datora lui cu titlu de penalități, prin hotărâre dată cu citarea părților. Totodată, prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 891 din Codul de procedură civilă (devenit art. 892 în urma republicării - n.n.), despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației.” Alin. (5) al aceluiași articol prevede că „În lipsa cererii creditorului compartimentul executării civile al instanței de executare va solicita autorității publice relații referitoare la executarea obligației cuprinse în titlul executoriu și, în cazul în care obligația nu a fost integral executată, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părților”.

În ceea ce privește natura și scopul amenzii reglementate la art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, potrivit jurisprudenței instanței constituționale, amenzile cominatorii reprezintă o *sanctiune procedurală pecuniară aplicată de instanță în scopul asigurării executării hotărârii*. Legiuitorul a considerat necesar să instituie un astfel de mijloc de constrângere pentru a conferi eficacitate instituției contenciosului administrativ, a cărei finalitate ar fi iluzorie în absența unei sancțiuni pentru neexecutarea voluntară a hotărârilor judecătorești pronunțate în această materie². În ceea ce privește condițiile aplicării amenzii, potrivit soluției de principiu a Înaltei Curți de Casație și Justiție din 11 aprilie 2016, în cazul conducătorului autorității publice răspunderea este *bazată pe culpă*; culpa se prezumă, iar conducătorul autorității publice trebuie să facă dovada că au existat motive obiective care să ducă la imposibilitatea punerii în executare a hotărârii definitive. În ce privește *natura juridică a penalităților* reglementate la art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, la art. 24 alin. (4) din lege,

² A se vedea, de exemplu, Decizia CCR nr. 898/2015, Monitorul Oficial, Partea I nr. 148 din 26 februarie 2016, Decizia nr. 920 din 23 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 575 din 18 august 2009, Decizia nr. 1.083 din 14 iulie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 608 din 29 august 2011, Decizia nr. 1.479 din 8 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 59 din 25 ianuarie 2012.

legiuitorului face distincție între penalități și despăgubiri, ceea ce poate sugera că legiuitorul a avut în vedere scopul lor diferit. Potrivit deciziilor (obligatorii) ale Înaltei Curți de Casație și Justiție penalitățile reglementate de art. 24 din Legea nr. 554/2004 au exclusiv un scop coercitiv, iar nu un caracter reparator și nu corespund unui prejudiciu produs în patrimoniul creditorului, pentru repararea prejudiciului suferit de creditor ca urmare a neexecutării obligației înscrise în titlul executoriu se acordă despăgubiri în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă (pct. 97 din Decizia nr. 12/2018). Prin Decizia nr. 16/2017, Înalta Curte de Casație și Justiție a subliniat că penalitățile nu au un caracter reparator, nu au drept scop acoperirea prejudiciului suferit de creditor, ci constituie un mijloc juridic de constrângere indirect pentru asigurarea executării în natură a obligațiilor și se pot acorda independent de despăgubirile la care creditorul este îndreptățit.

Probleme recente din practica judiciară și propuneri de lege ferenda

Recent, pe rolul Curții de Apel București a fost înregistrată o sumă de litigii ale unor particulari în contradictoriu cu Guvernul României și Prim-ministrul României privind obligarea Prim-ministrului la plata unei amenzi de 20% din salariul minim brut pe economie, pe zi de întârziere, până la executarea obligației din titlul executoriu, precum și obligarea Guvernului României la plata unor penalități pe zi de întârziere pentru neîndeplinirea obligațiilor stabilite în titlul executoriu, de la data pronunțării deciziei și până la executarea obligației. Situația-premiză care a generat acest lanț de litigii este dată de o decizie (titlul executoriu) a Înaltei Curți de Casație și Justiție care, în anul 2019, a obligat Guvernul României să adopte o hotărâre pentru punerea în aplicare a dispozițiilor art. 9 din Anexa 1 la OUG nr. 49/1997³, în vederea vânzării de acțiuni ale OMV Petrom SA (fosta SNP Petrom) până la limita de 8% din capitalul social la același preț la care au fost vândute acțiunile în cadrul procesului de privatizare, sub sancțiunea unor penalități de 1000 lei pe fiecare zi de întârziere de la data pronunțării deciziei și până la executarea obligației. Respectiva instanță a reținut un drept legitim al petenților de a achiziționa acțiuni și o culpă a Guvernului prin pasivitatea de a adopta o hotărâre de Guvern pentru mai mult de 10 ani. Penalitățile au fost stabilite în baza art. 18 alin. (5) din Legea nr. 554/2004. Fără să putem antama soluții asupra litigiilor respective și păstrând limitele unei dezbateri la nivelul considerațiilor teoretice generale, observăm că litigiile respective pun o serie de probleme care ar putea reclama o intervenție a legiuitorului în privința mecanismului executării hotărârilor judecătorești în contenciosul administrativ.

O primă problemă vizează cumulul amenzii în cazul pluralității de creditori. Procedura prevăzută de art. 24-25 din Legea nr. 554/2004 nu distinge între pluralitatea de creditori și creditorul-unic. Teoretic, legiuitorul admite că fiecare dintre creditori

³ Potrivit art. I al OG nr. 55/2003, în derularea procesului de privatizare a SNP Petrom, Ministerul Economiei și Comerțului va vinde direct pachetul de acțiuni către salariații societății care au drept de cumpărare, iar potrivit art. V din OG nr. 55/2003, care a modificat art. 9 din Anexa 1 la OUG nr. 49/1997, salariații SNP Petrom au dreptul să achiziționeze acțiuni ale societății până la limita de 8% din capitalul social la același preț cu care se vor vinde acțiunile în cadrul procesului de privatizare, cota procentuală ce urmează să fie achiziționată și momentele la care se va realiza achiziționarea acțiunilor de către aceștia urmând să fie stabilite prin hotărâre de Guvern.

poate solicita amendarea conducătorului autorității debitoare, obligarea autorității la penalități sau la plata despăgubirilor. În cazul pluralității de creditori în cazul unui titlu executoriu comun mecanismul procedural supus analizei pune probleme serioase conducătorilor autorităților debitoare întrucât aplicarea unor amenzi conduce la sume exorbitante ce pot greva patrimoniul acestora și nu se poate considera că ar mai avea caracter de constrângere, ci ar anula practic patrimoniul personal al debitorului, cu consecințe din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale, precum și a dispozițiilor Legii fundamentale în materia dreptului de proprietate privată⁴. Din perspectiva mijloacelor procesuale pentru atenuarea acestei situații, observăm că o conexare a dosarelor individuale ale creditorilor nu are caracter obligatoriu și, oricum, chiar dacă s-ar dispune, nu ar anula caracterul individual al fiecărei cereri de chemare în judecată și, deci, al pluralității cererilor privind amendarea. În acest context, o intervenție a legiuitorului privind reglementarea posibilității aplicării unei amenzi unice în sarcina debitorului în cazul pluralității de creditori ar putea fi un element de reflecție. Tot un element de reflecție ar fi și acela al momentului de la care se poate acorda amenda: data introducerii cererii privind amendarea sau data la care obligația a devenit scadentă (desigur, presupunând că obligația a devenit scadentă în mandatul conducătorului instituției debitoare ce a fost chemat în judecată ca pârât în litigiul în baza art. 24 din lege) ori data pronunțării în măsura în care în concepția legiuitorului ar fi imposibilă aplicarea retroactivă a amenzii. Desigur că mecanismul propus de noi nu poate fi aplicat în situația în care debitorii sunt diferiți sau chiar dacă există un unic debitor, dar obligația stabilită în sarcina sa nu este unică. Totodată, acest mecanism nu poate fi aplicat în privința despăgubirilor, asupra cărora există o mai mare marjă de apreciere în funcție de prejudiciul suferit de fiecare debitor în parte, dar și ținând seama de faptul că despăgubirile vizează întotdeauna situația individuală a debitorului, acestea fiind venit în patrimoniul debitorului, iar nu al bugetului public.

O altă problemă este aceea a corelației dintre penalitățile stabilite potrivit art. 18 alin. (5) și cele prevăzute de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004. Trebuie să amintim că atât amenda, cât și penalitățile pe zi de întârziere au caracter de constrângere și sunt independente de eventuale despăgubiri ce se pot acorda debitorilor. Prin urmare, „litigiul care se soluționează prin hotărârea pronunțată de instanța de executare în baza art. 24 alin. (2) nu este un scop în sine pentru apărarea dreptului sau interesului legitim, ci un mijloc de a obliga autoritatea publică să își îndeplinească obligația la care a fost condamnată de instanță, spre a realiza scopul, adică repararea vătămării adusă dreptului sau interesului legitim al cetățeanului”⁵.

Dacă în cazul amenzii, caracterul acestei creanțe de venit la buget este clar, în privința penalităților, art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 arată că instanța acordă

⁴ Pentru o privire asupra consecințelor jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului asupra Constituției, inclusiv în materia dreptului de proprietate, a se vedea Silviu-Gabriel Barbu, Andrei Muraru, Valentina Bărbățeanu, Elemente de contencios constituțional, Ed. C.H. Beck, București, 2021, p. 240-241.

⁵ Antonie Iorgovan, Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză, explicații și jurisprudență, Ed. Kullusys, București, 2006, p. 239.

reclamantului penalității în condițiile art. 906 din Codul de procedură civilă, ceea ce denotă că penalitățile se fac venit în patrimoniul creditorului. În primul rând un element de reflecție, ca și în cazul amenzii, ar fi și acela al momentului de la care se pot acorda penalitățile: data introducerii cererii sau data la care obligația a devenit scadentă ori data pronunțării.

În al doilea rând, trebuie observat că în litigiile recente pe rolul Curții de Apel București, întemeiate pe art. 24-25 din Legea nr. 554/2004, petenții solicită acordarea de penalități, iar în dispozitivul deciziei titlu-executoriu în care aceștia sunt creditori sau stabilit (pentru viitor) penalități în baza art. 18 alin. (5) din Legea nr. 554/2004. Art. 18 alin. (5) prevede că soluțiile pe care instanța de contencios le poate pronunța pot fi stabilite sub sancțiunea unei penalități aplicabile părții obligate, pentru fiecare zi de întârziere. Penalitățile prevăzute de art. 18 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 au fost concepute ca mijloc de constrângere pentru autoritatea pârâtă și ca garanție pentru persoana vătămată pentru restabilirea dreptului sau interesului vătămat, acest mecanism fiind distinct de acela al penalităților și despăgubirilor pentru neexecutare conform procedurii prevăzute de art. 24 din Legea nr. 554/2004⁶. Potrivit deciziei Curții Constituționale nr. 1210/2007⁷, instanța de contencios constituțional a reținut că prevederile art.18 alin. (1) și (5) și ale art. 24 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 conțin norme procedurale specifice materiei contenciosului administrativ, care nu contravin dispozițiilor constituționale ale art. 52 alin. (1) din Constituție, care oferă persoanei vătămate într-un drept al său ori într-un interes legitim de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, posibilitatea de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei. Textele de lege criticate dau expresie prevederilor art. 52 alin. (2) din Constituție, care stabilesc că exercitarea acestui drept se face în condițiile și în limitele stabilite prin lege organică.

Considerăm că mecanismul, permis de legiuitor, al stabilirii fie a amenzii, fie a penalităților, ambele „pentru viitor”, potrivit art. 18 alin. (5) și (6) din Legea nr. 554/2004 este neclar, imprevizibil, chiar inutil și poate genera confuzie atât pentru petenți, cât și pentru instanțe. Astfel, art. 18 din Legea nr. 554/2004 este consacrat soluțiilor pe care le poate pronunța instanța de contencios administrativ și prevede inclusiv posibilitatea instanței ca soluțiile prin care fixează obligații de a face în sarcina autorității publice să poată fi stabilite sub sancțiunea unei penalități sau/și a amenzii conducătorului autorității debitoare. Această soluție a legiuitorului s-ar baza, posibil, pe necesitatea asigurării *de plano* a unor mijloace de constrângere a debitorului chiar de la pronunțarea sentinței în primă instanță, deși aceasta nu are, ca regulă, caracter executoriu în contencios administrativ. Am spune că toate sentințele privind obligații de a face în sarcina administrației publice ar putea, în concepția legiuitorului, să fie stabilite „*de plano*” sub sancțiunile menționate anterior. Ar părea o veritabilă prezumție de culpă în sarcina autorității, deși la data pronunțării soluției aceasta nu este executorie și deci,

⁶ Gabriela Bogasiu, Legea contenciosului administrativ comentată și adnotată, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 521.

⁷ Publicată în M. Of. nr. 91/2008.

autoritatea nu are nicio obligație legală de executare, întrucât art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prevede că recursul suspendă executarea hotărârii de fond. Instanțele au sesizat această problemă și au fost extrem de reticente a insera în dispozitiv mențiunile permise de art. 18 alin. (5) și (6) din lege și de a stabili odată cu soluția pe fond, și penalitățile ori amenda. Totuși, în mod excepțional, așa cum este și cazul titlului executoriu din litigiile la care ne referim, s-a menționat obligarea autorității debitoare la penalități în baza art. 18 alin. (5) din Legea nr. 554/2004.

Referitor la problema penalităților prevăzute de art. 18 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, subliniem că potrivit unei opinii⁸ se exprimă un dubiu referitor la posibilitatea acordării penalităților pe zi de întârziere după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, întrucât art. 907 din acest Cod prevede că pentru neexecutarea obligațiilor de a face sau de a nu face nu se pot acorda daune cominatorii, iar art. 906 din Codul de procedură civilă prevede posibilitatea obligării debitorului la penalități de întârziere ce vor fi încasate de creditor pentru neexecutarea obligațiilor de a face sau de a nu face care nu pot fi îndeplinite prin alte persoane. Prin Legea nr. 76/2012 de punere în aplicare a noului Cod de procedură civilă a fost modificat și art. 24 din Legea nr. 554/2004 și a fost instituită o procedură identică cu aceea prevăzută de art. 906 Cod procedură civilă. Potrivit art. 11 din Legea nr. 76/2012, dacă legea specială prevede obligarea debitorului la plata de daune cominatorii ori, după caz, a unei amenzi civile pentru nerespectarea unei obligații de a face sau de a nu face ce nu poate fi îndeplinită printr-o altă persoană decât debitorul, de la intrarea în vigoare a Codului de procedură civilă, se vor putea aplica penalități în condițiile art. 906 Cod procedură civilă. În acest context doctrina⁹ a subliniat că odată cu intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă nu mai pot fi acordate penalitățile prevăzute de art. 18 alin. (5) din Legea nr. 554/2004. De altfel, art. 83 lit. k din Legea nr. 76/2012 prevede că odată cu intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă orice dispoziție contrară se abrogă, chiar dacă este cuprinsă în legi speciale.

Considerăm că s-ar impune intervenția legiuitorului în sensul eliminării din prevederile art. 18 alin. (5) și (6) din lege a posibilității instanței de a stabili soluții sub sancțiunea amendării conducătorului autorității ori a penalităților, din moment ce o astfel de procedură este neclară, imprevizibilă în cadrul reglementării de la art. 18 din lege, iar o procedură precum aceea prevăzută de art. 24 din lege este suficientă pentru a asigura garantarea executării hotărârilor în contencios administrativ. Chiar dacă acest text legal face trimitere la procedura de la art. 24 din lege, o astfel de trimitere este în primul rând inutilă întrucât este suficient a o avea reglementată în cadrul procedurii de executare a hotărârilor în contencios administrativ și, pe de altă parte, reglementarea de la art. 18 din lege poate genera confuzie din moment ce instanța poate stabili *de plano* amenda și/sau penalitățile la data pronunțării unei hotărâri ce nu este titlu executoriu, în timp ce art. 24 din lege prevede o procedură diferită de stabilire a amenzii/penalităților, după împlinirea termenului de executare a obligațiilor stabilite în

⁸ Eugenia Marin, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Comentariu pe articole, Ed. Hamangiu, București, 2020, p. 433.

⁹ Eugenia Marin, op.cit., p. 434.

hotărârea judecătorească. De asemenea, ar avea loc și o confuzie de competențe întrucât aplicarea art. 24 din lege se face numai de instanța de executare (instanța care judecă litigiul de contencios în primă instanță) în timp ce aplicarea amenzii/penalității conform art. 18 din lege se poate face și de instanța de recurs care rejudecă fondul după casare.

Concluzii

Procedura executării hotărârilor judecătorești în contencios administrativ este esențială pentru statul de drept, pentru a asigura domnia legii prin mijloace de constrângere statală. În același timp, o atare procedură trebuie să asigure atât justițiabililor, autorităților publice implicate, cât și instanțelor judecătorești, claritate și previzibilitate, pentru a asigura un just echilibru între, pe de o parte, interesele creditorilor și, pe de altă parte, conformarea debitorilor într-un climat de securitate juridică și de proporționalitate a mijloacelor de constrângere.

Bibliografie:

- Barbu, S.-G., Muraru, A., Bărbățeanu, V., (2021) *Elemente de contencios constituțional*. București: CH Beck
- Bogasiu, G., (2018) *Legea contenciosului administrativ comentată și adnotată*. București: Universul Juridic
- Iorgovan, A., (2006) *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză, explicații și jurisprudență*. București: Kullusys
- Marin, E., (2020) *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Comentariu pe articole*. București: Hamangiu.