

**DECIZIA nr.898**  
**din 17 decembrie 2015**

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor**  
**art. 24 și art.25 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004**

|                               |                                  |
|-------------------------------|----------------------------------|
| <b>Augustin Zegrean</b>       | <b>- președinte</b>              |
| <b>Valer Dorneanu</b>         | <b>- judecător</b>               |
| <b>Petre Lăzăroiu</b>         | <b>- judecător</b>               |
| <b>Mircea Ștefan Minea</b>    | <b>- judecător</b>               |
| <b>Daniel Marius Morar</b>    | <b>- judecător</b>               |
| <b>Mona-Maria Pivniceru</b>   | <b>- judecător</b>               |
| <b>Puskás Valentin Zoltán</b> | <b>- judecător</b>               |
| <b>Simona-Maya Teodoroiu</b>  | <b>- judecător</b>               |
| <b>Tudorel Toader</b>         | <b>- judecător</b>               |
| <b>Marieta Safta</b>          | <b>- prim magistrat-asistent</b> |

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Liviu Drăgănescu.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art.24 și art.25 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, excepție ridicată de George Băeșu în Dosarul nr.1962/2/2015 al Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, și care constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1054 D/2015.

2. La apelul nominal răspunde autorul excepției, lipsind cealaltă parte. Procedura de citare este legal îndeplinită.

3. Președintele dispune să se facă apelul și în Dosarele Curții Constituționale nr.1056D/2015, nr.1098 D/2015 și nr.1439D/2015, având ca obiect aceeași excepție de neconstituționalitate, ridicată de același autor în Dosarele nr.196/64/2015, nr.203/54/2015, și, respectiv, nr.2974/2/2015 ale Curții de Apel Brașov - Secția de contencios administrativ și fiscal, Curții de Apel Craiova - Secția contencios administrativ și fiscal și, respectiv, Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal.

4. La apelul nominal răspunde autorul excepției, lipsind celelalte părți. Procedura de citare este legal îndeplinită.

5. Având în vedere obiectul excepțiilor de neconstituționalitate ridicate în cele patru dosare, președintele pune în discuție, din oficiu, problema conexării lor. Autorul excepției este de acord cu conexarea. Reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de conexare a cauzelor. Curtea, în temeiul art.53 alin. (5) din Legea nr.47/1992, dispune conexarea Dosarelor nr.1056D/2015, nr.1098 D/2015 și nr.1439D/2015 la Dosarul nr.1054 D/2015, care a fost primul înregistrat.

6. Cauza fiind în stare de judecată, președintele acordă cuvântul autorului excepției, care solicită admiterea acesteia, expunând, pe larg, motivele formulate în fața instanțelor de judecată care au sesizat Curtea Constituțională. Subliniază imposibilitatea realizării apărării în situația în care același conducător al autorității este chemat în fața mai multor instanțe din țară în aceeași zi, precum și faptul că în aceeași situație juridică se află și alți conducători de autorități publice, care se confruntă cu aceleași probleme, determinate de eliminarea căii de atac împotriva hotărârii prin care s-a soluționat cererea de amendare.

7. Reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de respingere a excepției de neconstituționalitate ca neîntemeiată, arătând că rezolvarea problemei relevată de autorul excepției revine Parlamentului, în calitate de autoritate legiuitoare, iar nu Curții Constituționale. Precizează în acest sens, cu referire și la jurisprudența Curții Constituționale în materie, că nicio normă constituțională nu garantează dublul grad de jurisdicție.

## **CURTEA,**

având în vedere actele și lucrările dosarelor, constată următoarele:

8. Prin Încheierea din 3 iunie 2015, pronunțată în Dosarul nr.1962/2/2015, Încheierea din 10 septembrie 2015, pronunțată în Dosarul nr.2974/2/2015, Încheierea din 29 mai 2015, pronunțată în Dosarul nr.196/64/2015 și Încheierea din 2 iunie 2015, pronunțată în Dosarul nr.203/54/2015, și **Curtea de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, Curtea de Apel Brașov - Secția de contencios administrativ și fiscal și, respectiv, Curtea de Apel Craiova - Secția contencios administrativ și fiscal au sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 24 și art.25 din Legea contenciosului**

**administrativ nr.554/2004.** Excepția a fost ridicată de pârâțul George Băeșu în cauze având ca obiect „amendă pentru neexecutarea hotărârii judecătorești.”

9. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, autorul acesteia susține, în esență, că modificările aduse art.24 și 25 din Legea nr.554/2004 prin Legea nr.138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe sunt neconstituționale, deoarece: înlătură un grad de jurisdicție la soluționarea cererii de aplicare a amenzii prevăzute la art.24, respectiv înlătură calea de atac a recursului împotriva hotărârii prin care s-a soluționat cererea de amendare; consacră aplicarea unui tratament diferențiat între persoana conducătorului unei instituții, atunci când este afectat patrimoniul propriu prin aplicarea amenzii, și instituția publică (statul român) asupra căreia cade sarcina plății penalităților; stabilesc obligativitatea punerii în executare a unor hotărâri judecătorești în termen de 30 de zile, în condițiile în care, în anumite domenii (materia retrocedărilor), legislația prevede alte termene de punere în executare a hotărârilor judecătorești.

10. Astfel, prin înlăturarea unui grad de jurisdicție la soluționarea cererii de aplicare a amenzii sunt încălcate prevederile constituționale ale art.16, art.21, art.44 și art.53. Arată în acest sens că este chemat în judecată, în nume personal, în aproximativ 150 de litigii, ce se judecă de curți de apel din țară, situație generată de numeroasele procese finalizate înainte de a ocupa funcția de președinte al Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților și, respectiv, al Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor. Or, este practic imposibil pentru o persoană fizică să fie prezentă fizic în același timp, în toate aceste litigii. Anterior modificării, art.24 din Legea nr.554/2004 prevedea calea de atac a recursului împotriva hotărârii prin care se soluționa o cerere de aplicare a amenzii, recurs care se soluționa de Înalta Curte de Casație și Justiție, astfel că exista posibilitatea părții să se prezinte în fața instanței pentru a-și apăra drepturile. Chiar dacă scopul avut în vedere de legiuitor prin eliminarea căii de atac a recursului ar fi asigurarea celerității procesului civil, modificarea legislativă operată în acest sens reprezintă o ingerință vădit disproporționată în exercitarea unor drepturi fundamentale, ce încalcă prevederile

art.53 alin.(2) din Constituție și pe cele ale art.13 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

11. Prin aplicarea unui tratament diferențiat între persoana conducătorului unei instituții, atunci când îi este aplicată amenda prevăzută la art.24 din Legea nr.554/2004, și instituția publică (statul român), asupra căreia cade sarcina plății penalităților potrivit aceleiași norme juridice, este încălcat art.16 din Constituție, privind egalitatea în drepturi. Astfel, penalitățile urmează a se acorda reclamantului „în condițiile art.905 din Codul de procedură civilă”, text care prevede expres posibilitatea înlăturării ori reducerii penalității, pe calea contestației la executare, chiar după ce instanța de executare s-a pronunțat definitiv cu privire la suma datorată cu titlu de penalitate. Din interpretarea sistematică a celor două texte legale aplicabile în cauză rezultă că, în condițiile art.905 alin.(5) din Codul de procedură civilă, statul român are posibilitatea să invoce buna-credință și să ceară înlăturarea sau diminuarea unor penalități stabilite definitiv de instanța de executare în favoarea reclamantilor, dar conducătorul Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților, în condițiile art.24 și 25 din Legea nr.554/2004, nu are dreptul la un tratament egal cu privire la amenzile stabilite în sarcina sa și care se fac venit la bugetul de stat. Astfel, dacă dovedește lipsa culpei, statul poate obține diminuarea sau chiar înlăturarea sumei pe care trebuie să o plătească unui reclamant, dar conducătorul unei instituții nici măcar nu poate solicita, pe aceleași considerente, reducerea cuantumului amenzii pe care o datorează statului. Aceasta demonstrează, în opinia autorului excepției, discriminarea evidentă pe care legiuitorul o face între o persoană fizică, în calitate de conducător al unei instituții, și instituția publică, ca reprezentant al statului român, aplicând astfel un tratament diferit și nejustificat privind drepturile și interesele fundamentale, față de persoane aflate în situații similare.

12. Se mai susține că dispozițiile art.24 alin.(1) din Legea nr.554/2004, care reglementează un termen de 30 de zile pentru executarea hotărârii definitive, nu pot fi respectate în materia retrocedărilor, unde legiuitorul a stabilit alte termene ce trebuie respectate în procedura de soluționare a unui dosar de despăgubire. Astfel, procedura de soluționare a dosarelor de despăgubire, reglementată prin Legea nr.165/2013,

presupune exercitarea controlului de legalitate asupra actului emis de entitatea investită de lege cu soluționarea notificărilor, prin verificarea existenței și întinderii dreptului de proprietate asupra imobilului revendicat, evaluarea imobilelor conform grilei notariale și emiterea deciziei de compensare în puncte. În privința hotărârilor judecătorești prin care instituția a fost obligată la soluționarea unui dosar administrativ, tot legiuitorul, prin art.41, a stabilit că punerea în executare a acestora se realizează prin parcurgerea procedurii prevăzute în art.21 din aceeași lege. În concret, obligată fiind prin hotărâre judecătorească, Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor trebuie să verifice existența și întinderea dreptului la despăgubire, iar de cele mai multe ori este necesară completarea dosarului cu documentele doveditoare. Față de termenele prevăzute de lege în acest sens, rezultă că procedura de soluționare a unui dosar de despăgubire se poate întinde pe o perioadă de cel puțin 180 de zile, timp în care Comisia nu ar avea posibilitatea să soluționeze cererea, fără a-l vătăma în mod direct pe titularul acesteia. Este „imposibilă soluționarea unui dosar de despăgubire în termenul de 30 de zile, astfel cum prevede art.24 din Legea contenciosului administrativ, iar respectarea acestui termen ar avea ca efect încălcarea dreptului persoanelor la restituire, fiind în mod evident un abuz din partea conducerii instituției.” Pentru aceste motive se solicită admiterea excepției de neconstituționalitate.

**13. Curtea de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, Curtea de Apel Brașov - Secția de contencios administrativ și fiscal și, respectiv, Curtea de Apel Craiova - Secția contencios administrativ și fiscal** consideră că excepția de neconstituționalitate nu este întemeiată.

14. În conformitate cu dispozițiile art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, actele de sesizare au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului, precum și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

15. **Guvernul** a transmis punctul său de vedere cu Adresele nr.5/3737/2015 înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4337 din 21 iulie 2015 și nr.5/3729/2015 înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.4336 din 21 iulie 2015, prin care consideră

că excepția de neconstituționalitate este întemeiată. Arată că din analiza dispozițiilor legale criticate rezultă că încheierea prin care este stabilită amenda pe zi de întârziere este definitivă, doar suma finală a amenzii stabilindu-se prin hotărâre supusă apelului sau, după caz, recursului. În condițiile în care, în forma anterioară, aceste norme reglementau posibilitatea căii de atac, excluderea acestei jurisdicții de control nu este în acord cu dispozițiile art.129 - *Folosirea căilor de atac* și art.126 alin.(2) din Constituție, referitor la dreptul legiuitorului de a stabili competența instanțelor judecătorești și procedura de judecată. Aceste prevederi constituționale nu îi conferă legiuitorului dreptul preferențial de a priva, prin normele edictate, dreptul justițiabilului de a uza de toate pârghiile legale în valorificarea drepturilor și intereselor procesuale. Se mai arată că este eronat raționamentul legiuitorului care, în această situație, pornește exclusiv de la premisa încălcării cu vinovăție sau pasivitate/neglijență a dispozițiilor unei hotărâri judecătorești de conducătorul unei autorități a administrației publice, fără a stabili distincția clară și obiectivă a aspectelor ce au determinat întârzierea sau împiedicarea efectivă a punerii în executare, sancționată ulterior prin amenda dispusă radical în temeiul art.24 și 25 din lege. Or, astfel cum se reține și în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție (Decizia nr.414/2013), aplicarea fără drept de atac a unei astfel de sentințe are logică juridică doar în situația în care se demonstrează indubitabil vinovăția pentru neîndeplinirea obligațiilor din hotărâri judecătorești. În concluzie, având în vedere caracterul sancțiunii, interzicerea prin lege a jurisdicției superioare/de control constituie o încălcare a drepturilor fundamentale consacrate de art.16, art.21 și art.53 din Constituție.

16. **Avocatul Poporului** a transmis punctul său de vedere cu Adresa nr.13851 din 21 octombrie 2015, în sensul că dispozițiile art.24 și 25 din Legea nr.554/2004 sunt constituționale.

17. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

## **CURTEA,**

examinând actele de sesizare, punctele de vedere ale Guvernului și Avocatului

Poporului, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, susținerile autorului excepției, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

18. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit. d) din Constituție, precum și ale art. 1 alin.(2), ale art.2, 3, 10 și 29 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

19. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie prevederile art.24 – *Obligația executării* și art.25 – *Instanța de executare* din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare, având următorul cuprins:

- Art. 24: *„(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.*

*(4) 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, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației.*

*(5) În lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului prevăzut la alin. (4), compartimentul executări civile al instanței de executare va solicita autoritățile 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”.*

- Art.25: „(1) Instanța de executare, care în materia contenciosului administrativ este, potrivit art.2 alin. (1) lit. Ț), instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ, aplică, respectiv acordă sancțiunea și penalitățile prevăzute la art. 24 alin. (3), fără a fi nevoie de învestirea cu formulă executorie și de încuviințarea executării silite de către executorul judecătoresc.

*(2) Cererile prevăzute la art. 24 alin. (3) și (4) se judecă în camera de consiliu, de urgență și sunt scutite de taxa judiciară de timbru.*

*(3) Hotărârea pronunțată în condițiile art.24 alin.(4) este supusă numai apelului în termen de 5 zile de la comunicare. Dacă hotărârea a fost pronunțată de curtea de apel ea va fi supusă recursului, în același termen.*

*(4) Prevederile alin.(1)-(3) se aplică, în mod corespunzător, și pentru punerea în executare a hotărârilor de contencios administrativ date pentru soluționarea litigiilor ce au avut ca obiect contracte administrative.”*

20. În opinia autorului excepției, prevederile de lege criticate contravin dispozițiilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) referitor la principiul securității raporturilor juridice, art.16 - *Egalitatea în drepturi*, art.21-*Accesul liber la justiție*, Art.44 – *Dreptul de proprietate privată*, art.53 alin.(2) privind condițiile restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Se invocă, totodată, prevederile art.13 din Convenția pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale, privind dreptul la un recurs efectiv.

21. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că, din analiza motivării acesteia, rezultă că sunt formulate critici referitoare la:

- soluția legislativă constând în amendarea conducătorului autorității publice sau, după caz, a persoanei obligate în situația neexecutării în termen a hotărârii judecătorești definitive 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;

- procedura de soluționare a cererii de aplicare a amenzii, respectiv eliminarea căii de atac a recursului împotriva soluției de amendare a conducătorului autorității publice.

22. În ceea ce privește soluția legislativă constând în amendarea conducătorului autorității publice sau, după caz, a persoanei obligate în situația neexecutării hotărârilor judecătorești definitive 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, aceasta a mai fost supusă controlului de constituționalitate, în redactarea dată art.24 alin.(1) și (2) din Legea nr.554/2004 anterior modificării prin art. IV pct. 1 din Legea nr.138/2014. Și în precedentele soluționate, criticile au fost formulate, între altele, și prin raportare la principiul egalității în drepturi și dreptul la apărare, invocate în prezenta cauză iar autor al excepției a fost, între alții, și Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților. Respingând ca neîntemeiate excepțiile de neconstituționalitate, Curtea a reținut, în esență, că procedura contenciosului administrativ are un caracter special, fiind derogatorie de la regulile procedural civile, și dă expresie prevederilor art.52 din Legea fundamentală, oferind cadrul constituțional al protejării cetățenilor în fața eventualelor abuzuri ale autorităților publice. În acest context, legiuitorul a stabilit că executarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile prin care s-au instituit obligații în sarcina autorităților publice trebuie să fie realizată într-un anumit termen, fie cel precizat în cuprinsul hotărârii, fie, în lipsa acestuia, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile [n.a. definitive] a acesteia.

23. Curtea a mai constatat că textele de lege ce formează obiect al excepției nu aduc atingere nici principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, nici dreptului la apărare, garantat la nivel constituțional. În acest sens, Curtea

a reținut că autoritățile publice pot fi întotdeauna reprezentate, în procesele în care sunt parte, fie de către un consilier juridic, care are obligația de serviciu de a depune toate diligențele posibile pentru apărarea intereselor instituției, fie de un avocat angajat în baza unui contract de asistență juridică și reprezentare, fie chiar de un salariat al acestora, anume desemnat în baza unei procuri speciale de reprezentare în justiție. Așadar, prin intermediul unui astfel de reprezentant, autoritatea publică are posibilitatea de a-și exercita toate prerogativele dreptului la apărare. Cât privește conducătorul autorității, nimic nu îl împiedică pe acesta să facă demersurile necesare pentru a afla soluția pronunțată de instanță în recurs, astfel încât autoritatea publică să poată duce la îndeplinire dispozitivul hotărârii, în respectul principiilor statului de drept, cărora li se subsumează și conformarea la imperativele cuprinse în hotărârile judecătorești. Ca urmare, nu poate fi reținută nici susținerea potrivit căreia conducătorului autorității publice i se nesocotește dreptul la apărare, întrucât nu a avut calitate procesuală în litigiul dedus judecătii, interesele acestuia putând fi apărate cu succes de același reprezentant, consilier juridic sau avocat.

24. De altfel, amenziile cominatorii stabilite la art.24 alin.(2) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 reprezintă o sancțiune 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 înseși instituției contenciosului administrativ, a cărei finalitate ar fi iluzorie în absența unei sancțiuni pentru neexecutarea voluntară a hotărârilor judecătorești pronunțate în această materie (a se vedea, de exemplu, 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).

25. Această soluție legislativă dă expresie garanțiilor dreptului la un proces echitabil astfel cum au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în care s-a statuat în mod constant faptul că „administrația constituie un element al statului de drept, interesul său fiind identic cu cel al unei bune administrări a justiției. Pe cale de consecință, dacă administrația refuză sau omite să execute o

hotărâre judecătorească ori întârzie în executarea acesteia, garanțiile art.6 de care a beneficiat justițiabilul în fața instanțelor judecătorești își pierde orice rațiune de a fi” (Hotărârea din 19 martie 1997, pronunțată în cauza *Hornsby împotriva Greciei*, par.41, Hotărârea din 24 martie 2005, pronunțată în cauza *Șandor împotriva României*, par.24)

26. Astfel fiind, criticile formulate în prezenta cauză și care privesc, în esență, aceleași aspecte sunt neîntemeiate, pentru aceleași considerente care își mențin valabilitatea și în cauza de față.

27. Cât privește procedura de soluționare a cererii de aplicare a amenzii, respectiv caracterul definitiv al încheierii de amendare a conducătorului autorității publice sau, după caz, a persoanei obligate, în situația neexecutării hotărârilor judecătorești definitive 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, Curtea constată mai întâi că aceasta a fost reglementată prin Legea nr.138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.753 din 16 octombrie 2014, act normativ care a dat o nouă redactare art.24 și 25 din Legea nr.554/2004.

28. Astfel, potrivit textelor de lege menționate, instanța 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, prin încheiere dată cu citarea părților (față de redactarea anterioară în care se prevedea că instanța se pronunță prin hotărâre dată cu citarea părților), încheiere care este definitivă (față de redactarea anterioară în care se prevedea că hotărârea poate fi atacată cu recurs, în termen de 5 zile de la comunicare). În actuala redactare, este susceptibilă de apel sau, după caz, de recurs, hotărârea pronunțată în condițiile art.24 alin.(4), și anume hotărârea prin care instanța fixează suma definitivă ce se va datora statului, suma ce i se va datora creditorului cu titlu de penalități, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației. De

asemenea, prin trimiterea expresă la „*condițiile art. 905 din Codul de procedură civilă*” cât privește acordarea penalităților [n.a.- în prezent art.906 din Codul de procedură civilă], rezultă că aceste din urmă soluții îi sunt aplicabile în mod corespunzător prevederile art.906 alin.(5) din Codul de procedură civilă, potrivit cărora „*Penalitatea va putea fi înlăturată ori redusă, pe calea contestației la executare, dacă debitorul execută obligația prevăzută în titlul executoriu și dovedește existența unor motive temeinice care au justificat întârzierea executării.*” Astfel cum se reține și în punctul de vedere al Guvernului comunicat în cauză, rezultă că persoana amendată în temeiul art.24 alin.(3) din Legea nr.554/2004 nu are posibilitatea de a contesta sancțiunea pecuniară aplicată de instanță prin încheiere definitivă, ci doar cuantumul sumei datorate, cuantum ce se stabilește ulterior, prin hotărâre supusă apelului, respectiv recursului, fiind eliminat controlul judiciar al soluției de stabilire a amenzii.

29. Autorul excepției susține că modificarea legislativă constând în eliminarea căii de atac împotriva soluției de amendare a conducătorului autorității publice constituie o ingerință vădit disproporționată în exercitarea unor drepturi fundamentale, ce încalcă prevederile art.21 și art.53 alin.(2) din Constituție și pe cele ale art.13 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

30. Curtea reține în acest sens că accesul, formularea și exercitarea căilor de atac, reprezintă un aspect al accesului liber la justiție, drept fundamental protejat de art.21 din Constituție (a se vedea Decizia nr.462 din 17 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.775 din 24 octombrie 2014). Acest drept nu este un drept absolut, putând fi limitat prin anumite condiții de formă și de fond impuse de legiuitor, prin raportare la dispozițiile art.21 din Constituție. Condiționările astfel stabilite nu pot fi acceptate dacă afectează dreptul fundamental în chiar substanța sa. De asemenea, limitările aduse dreptului fundamental sunt admisibile doar în măsura în care vizează un scop legitim și există un raport de proporționalitate între mijloacele folosite de legiuitor și scopul urmărit de acesta (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 176 din 24 martie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 356 din 27 aprilie 2005). Ca urmare, este de competența exclusivă a legiuitorului instituirea regulilor de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești, soluție

ce rezultă din dispozițiile art.126 alin. (2) din Constituție (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994), însă orice limitare a accesului liber la justiție trebuie să fie temeinic justificată, analizându-se în ce măsură dezavantajele create de ea nu cumva depășesc posibilele avantaje (Decizia nr. 266 din 7 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 464 din 25 iunie 2014).

31. Eliminarea căii de atac în materia analizată și, în consecință, stabilirea caracterului definitiv al încheierii de amendare a conducătorului autorității publice, constituie o limitare a accesului la justiție. Prin urmare, în raport de criticile formulate, revine Curții Constituționale sarcina de a analiza, prin prisma unui test de proporționalitate dezvoltat în jurisprudența sa (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 266 din 21 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.443 din 19 iulie 2013), dacă această soluție legislativă are un scop legitim și este proporțională cu acel scop.

32. Conform principiului proporționalității, orice măsură luată trebuie să fie adecvată - capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și proporțională - justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit. Astfel, în vederea realizării testului de proporționalitate, Curtea trebuie, mai întâi, să stabilească scopul urmărit de legiuitor prin măsura criticată și dacă acesta este unul legitim, întrucât testul de proporționalitate se va putea raporta doar la un scop legitim (a se vedea în acest sens Decizia nr.462 din 17 septembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.775 din 24 octombrie 2014).

33. Analizând expunerea de motive a Legii nr.138/2014, care a dat actuala formă a textelor criticate, Curtea constată că aceasta nu se referă punctual la modificarea dispozițiilor Legii nr.554/2004, ci privește procedura executării silite reglementate de Codul de procedură civilă. În același timp însă, prin reglementarea art.24 și 25 din Legea nr.554/2004, procedura executării silite în materia contenciosului administrativ a fost configurată ca o procedură distinctă [art.24 alin.(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.*”] În lipsa unor referiri directe la textele examinate în prezenta cauză, ce ar sluji unei interpretări teleologice a acestora, se poate deduce că modificarea lor se înscrie în scopul general al Legii nr.138/2014, și anume acela de degrevare a instanțelor judecătorești în această materie, precum și de reglementare coerentă, unitară și eficientă a executării silite. Este un scop legitim, circumscris efectivității liberului acces la justiție, a cărui importanță este subliniată deopotrivă de Curtea Constituțională și Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

34. În continuare, Curtea urmează să examineze dacă prevederile legale criticate sunt adecvate scopului arătat. În acest sens, Curtea constată că instituirea caracterului definitiv al încheierii de amendare a conducătorului autorității pentru neexecutarea hotărârilor judecătorești este, *in abstracto*, o măsură adecvată pentru eficientizarea executării silite, într-o procedură caracterizată prin celeritate, cu precădere necesară în contextul unui contencios administrativ.

35. Cât privește caracterul necesar, Curtea constată că pentru realizarea scopului mai sus arătat, legiuitorul putea proceda la adoptarea de măsuri mai puțin intruzive decât cea criticată în prezenta cauză. Eliminarea căii de atac împotriva soluției de amendare a conducătorului autorității nu este, în mod necesar, unica măsură aflată la dispoziția legiuitorului pentru eficientizarea executării silite în materia contenciosului administrativ. Altfel spus, ori de câte ori sunt în discuție drepturi fundamentale, exigențele constituționale de protecție a acestor drepturi impun o gradare a intervenției etatice, astfel încât opțiunea legislativă să se îndrepte către măsurile cel mai puțin restrictive de drepturi.

36. Curtea reține, totodată, că măsura reglementată nu apare ca fiind proporțională cu scopul legitim urmărit, din perspectiva relației existente între interesul general și cel individual. Considerentele/obiectivele care privesc interesul general al statului de a asigura efectivitatea executării silite și interesul particularilor de a-și vedea realizate titlurile executorii, trebuie realizate cu respectarea deopotrivă a drepturilor și intereselor legitime ale celorlalte persoane implicate în procedura de executare silită, așadar și a conducătorului autorității publice susceptibil de a fi amendat pentru neexecutarea hotărârilor judecătorești definitive. Or, dispozițiile

legale criticate consacră un dezechilibru între aceste interese concurente.

37. Astfel, eliminarea căii de atac împotriva soluției de amendare a conducătorului autorității publice, și lipsirea acestuia de posibilitatea de a supune controlului judiciar o asemenea soluție, constituie o măsură excesivă, ce depășește cadrul constituțional referitor la exercitarea căilor de atac. Este de necontestat că legiuitorul poate limita numărul căilor de atac, însă, în cauză, prin consacrarea caracterului definitiv al soluției pronunțate cu privire la cererea de amendare a conducătorului autorității a fost eliminată singura cale de atac existentă în această materie. Aceasta în condițiile în care, astfel cum Curtea a statuat într-o jurisprudență constantă, semnificația sintagmei "*în condițiile legii*", cuprinsă în dispozițiile art.129 din Constituție, "se referă la condițiile procedurale de exercitare a căilor de atac și nu are în vedere imposibilitatea exercitării oricărei căi de atac împotriva hotărârilor judecătorești prin care se soluționează fondul cauzei" (a se vedea și Deciziile nr.45 din 14 martie 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.370 din 9 august 2000, sau nr.84 din 4 mai 2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.367 din 8 august 2000).

38. O astfel de soluție legislativă disproporționată în raport de scopul urmărit nu își găsește justificarea. Enunțarea unor principii generale care stau la baza Legii nr.138/2014, din care se poate deduce intenția legiuitorului de a imprima o anume fermitate și celeritate și în ceea ce privește procedura de executare silită a hotărârilor definitive pronunțate în materia contenciosului administrativ nu constituie o justificare temeinică în sensul arătat la par.30 din prezenta decizie. În plus, dezideratul celerității nu se poate realiza cu încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale, în speță liberul acces la justiție și dreptul la exercitarea căilor de atac în condițiile legii.

39. În concluzie, Curtea constată că prin consacrarea caracterului definitiv al încheierii de amendare a conducătorului autorității publice pentru neexecutarea hotărârilor judecătorești, și eliminarea în acest mod a controlului judiciar al soluțiilor pronunțate în această materie, se aduce atingere accesului liber la justiție în substanța sa, încălcându-se astfel prevederile art.21 din Constituție. În ceea ce privește

prevederile art.53

din Constituție, invocate de asemenea de autorul excepției în motivarea acesteia, Curtea constată că nu sunt incidente în cauză.

40. Pentru considerentele expuse, în temeiul art.146 lit. d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, al art.1-3, al art.11 alin.(1) lit. A. d) și al art.29 din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi cât privește soluția legislativă potrivit căreia încheierea prevăzută de art.24 alin.(3) din Legea nr.554/2004 este „definitivă”, și cu majoritate de voturi cât privește excepția de neconstituționalitate a celorlalte dispoziții ale art.24 din Legea nr.554/2004, precum și a dispozițiilor art.25 din același act normativ,

## **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

### **În numele legii**

#### **Decide:**

1. Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de George Băeșu în Dosarele nr.1962/2/2015, nr.2974/2/2015, nr.196/64/2015 și nr.203/54/2015 ale Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, Curții de Apel Brașov - Secția de contencios administrativ și fiscal și, respectiv, Curții de Apel Craiova - Secția contencios administrativ și fiscal, și constată că soluția legislativă potrivit căreia încheierea prevăzută de art.24 alin.(3) din Legea nr.554/2004 este „definitivă” este neconstituțională.

2. Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a celorlalte dispoziții ale art.24 din Legea nr.554/2004, precum și a dispozițiilor art.25 din același act normativ, excepție ridicată de același autor, în aceleași dosare, ale acelorași instanțe.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului, precum și Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, Curții de Apel Brașov - Secția de contencios administrativ și fiscal și, respectiv, Curții de Apel Craiova - Secția contencios administrativ și fiscal, și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 17 decembrie 2015.

## ***OPINIE SEPARATĂ***

Nu suntem de acord cu pct.2 al deciziei în ceea ce privește respingerea ca neîntemeiată a excepției de neconstituționalitate a celorlalte dispoziții ale art.24 din Legea nr.554/2004.

Considerăm că simpla înlăturare a caracterului definitiv al încheierii prevăzute de art.24 alin.(3) din legea menționată nu este de natură să elimine în întregime viciile de constituționalitate care afectează textul criticat.

Într-adevăr, din coroborarea prevederilor alin.(1) și (2) ale art.24 rezultă că la expirarea termenului prevăzut în cuprinsul hotărârii definitive sau în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii, *instanța de executare* aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariu minim brut pe economie pe zi de întârziere, fără a mai face vreo analiză sau apreciere, fără a mai lua în discuție existența unor circumstanțe obiective care să explice neexecutarea sau întârzierea ei.

Modul explicit și imperativ în care este formulat acest text evocă ideea că legiuitorul a stabilit o adevărată răspundere obiectivă care exclude condiția stabilirii vinovăției pentru aplicarea sancțiunii.

Că este așa o demonstrează și o parte a practicii judiciare și în acest sens menționăm două hotărâri judecătorești semnificative: Decizia nr.883 din 15 februarie 2011 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția Contencios Administrativ și Fiscal în Dosarul nr.925/33/2010 și Decizia nr.1751 din 26 februarie 2013 pronunțată de aceeași instanță în Dosarul nr.5053/2012.

În ambele decizii de precizează că: “Fără a nega caracterul de mijloc de constrângere al amenzii prevăzute de art.24 alin.(2) din Legea nr.554/2004 (în prezent art.24 alin.(3)) aplicarea acestuia nu este condiționată de existența unei culpe a conducătorului unității” și că: „Dispozițiile art.24 alin.(2) din Legea nr.554/2004 prevăd că amenda se aplică *în cazul în care termenul a fost respectat*, indiferent de existența unei culpe a conducătorului unității pârâte”.

Or, existența vinovăției constituie una din condițiile esențiale ale oricărei forme de

răspundere juridică (civilă-contractuală sau delictuală, penală, administrativă, contravențională, disciplinară) și acest lucru a fost subliniat de cei mai reputeți profesori în disciplinele lor: prof. Nicolae Popa în tratatele sale de teoria generală a dreptului, prof. Mihai Eliescu în lucrările sale de drept civil în care se referă la noțiunea de „greșală”, profesorii Constantin Stătescu și Cornel Bârsan, profesorul Gheorghe Beleiu în lucrările lor despre teoria generală a obligațiilor, profesorii Antonie Iorgovan și Verginia Vedinaș în tratatele lor de drept administrativ, profesorii Ion Traian Ștefănescu și Alexandru Țiclea în tratatele lor de dreptul muncii.

De altfel, în acest sens s-a pronunțat și Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de Contencios Administrativ și Fiscal care prin Decizia nr.414 din 29 ianuarie 2013 pronunțată în dosarul nr.6061/2/2011 a confirmat sentința instanței de fond de respingere a acțiunii prin care s-a solicitat aplicarea unei amenzi în temeiul art.24 alin.(2) din Legea nr.554/2004 iar în cuprinsul considerentelor a motivat că:

-„Într-o interpretare corectă a prevederilor legale precitate, amendarea pentru neexecutarea unei hotărâri judecătorești în termenul de 30 de zile prevăzut în alin. (1) al aceluiași articol, este posibilă numai în ipoteza în care se produc probe care să demonstreze culpa conducătorului autorității publice în privința neexecutării unei asemenea hotărâri. Altfel, într-o interpretare contrară s-ar ajunge la situația aplicării amenzii chiar și atunci când neexecutarea s-ar datora unor motive obiective, neimputabile, ceea ce în mod evident nu ar fi în spiritul reglementării din art. 24 al Legii contenciosului administrativ.” Și a conchis că:

- “Față de cele ce preced, în speță nu se poate reține în sarcina pârâtului A.I. că neexecutarea Sentinței civile nr. 4432 din 11 decembrie 2009 s-ar datora culpei acestuia în sensul existenței intenției de tergiversare a aducerii la îndeplinire a hotărârii amintite ori a unei nejustificate pasivități într-un termen nerezonabil, care să atragă sancționarea sa în condițiile prescise în art. 24 din Legea nr. 554/2004.”

Prin prezentarea celor două practici de la nivelul instanței judecătorești supreme nu am dorit, în nici un caz, să evocăm posibilitatea existenței unei probleme de interpretare sau de aplicare a legii de competența instanțelor. În realitate și această practică diferită este determinată de deficiența textului de lege, ori de o greșală sau omisiune evidentă a

legiuitorului care trebuie îndreptată în urma controlului de constituționalitate.

Trebuie subliniat că măsura prevăzută de lege în sarcina conducătorului unității nu poate fi considerată doar o simplă formă de constrângere a lui pentru a executa hotărârea din moment ce legiuitorul o definește expres ca fiind *o amendă* ce se face venit la bugetul de stat. Este evident că s-a prezumat că acel conducător este vinovat de nepunerea în executare a hotărârii judecătorești și trebuie sancționat.

Se poate aprecia că prin această măsură se aduce atingere egalității în drepturi a cetățenilor în fața legii, fără nici o discriminare, se încalcă dreptul constituțional la apărare și dreptul la un proces echitabil prevăzute de art.16, art.21 și art.24 alin.(1) din Constituție, precum și ale art.13 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Nu se poate vorbi de respectarea acestor drepturi fundamentale câtă vreme „conducătorul unității” nu-și poate invoca nevinovăția și nu poate pretinde părții adverse să-i dovedească vinovăția asemenea celorlalți cetățeni aflați sub incidența unei forme de răspundere juridică. Câtă vreme el nu poate beneficia de un proces echitabil în care să-și poată exercita deplin dreptul său de apărare, în care să poată demonstra toate circumstanțele care au condus la neexecutarea hotărârii sau la întârzierea punerii în executare.

Asemenea judecăți și comparații se impun cu atât mai mult cu cât obligația „de face” din materia retrocedărilor reglementată de Legea nr.165/2013 și a celorlalte acte normative incidente este mult mai complexă decât obligația similară din domeniul comun al contenciosului administrativ.

Obligația de a face din această materie revine nu exclusiv conducătorului ci unei conduceri colective compusă din reprezentanți ai altor autorități ce nu pot fi coordonați sau influențați de acel conducător care are un simplu vot egal cu al celorlalți. Pe de altă parte, procedura de soluționare a unui dosar presupune exercitarea unui control de legalitate a actelor prezentate, prin verificarea existenței și a întinderii dreptului de proprietate asupra imobilului revendicat evaluarea acestui imobil conform grilei notariale și, abia în final, emiterea deciziei.

În acest fel termenul de 30 de zile este imposibil de respectat mai ales că procedura

de soluționare a dosarului se poate extinde *în mod legal* la cel puțin 180 de zile, incluzând aici termenele ce pot fi acordate petiționarilor pentru completarea dosarului.

Pentru toate aceste motive considerăm că se impune admiterea excepției de neconstituționalitate a art.24 alin.(3) din Legea nr.554/2004 și sub aspectul celorlalte critici de neconstituționalitate prezentate și constatarea faptului că acest text este constituțional în măsura în care se înțelege că instanța de executare aplică amenda conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate vinovați de nepunerea în executare a hotărârii.

***JUDECĂTOR,***

***Prof.univ.dr. Valer DORNEANU***