



SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL

Biroul permanent al Senatului

L460/2022, L474/2022, L504/2022, L373/2022, L476/2022
18.08.2022

Nr. 9662/2022

12. AUG. 2022

**Către: DOMNUL TIBERIU HORĂȚIU GORUN,
SECRETARUL GENERAL AL SENATULUI**

Ref. la: punctele de vedere ale Guvernului aprobate în ședința Guvernului din data de 10 august 2022

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

- L460/2022. 1. *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.27/2011 privind transporturile rutiere (Bp. 332/2022);*
- L474/2022. 2. *Propunerea legislativă pentru completarea articolului 103 din Legea 53/2003 - Codul muncii (Bp.363/2022);*
- L504/2022. 3. *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.134/2010 republicată, privind Codul de Procedură Civilă, cu modificările și completările ulterioare (Bp.402/2022);*
4. *Propunerea legislativă pentru modificarea anexei nr. 1 la Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare (Bp. 272/2022, L 374/2022);*
5. *Propunerea legislativă privind înființarea Muzeului Regional „Memorialul Golgota Bucovinei” (Bp. 271/2022, L 373/2022);*
- L476/2022. 6. *Propunerea legislativă privind modificarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal (Bp. 365/2022).*

Cu deosebită considerație,

/ **NIKI ȘAPUNĂRU**

SECRETAR DE STAT



PRIM MINISTRU

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.134/2010 republicată, privind Codul de Procedură Civilă, cu modificările și completările ulterioare*, inițiată de domnul senator AUR Claudiu-Richard Târziu împreună cu un grup de parlamentari AUR (Bp.402/2022).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea dispozițiilor *Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare* (în continuare, NCPC), în sensul instituirii unei derogări de la aplicarea procedurii executării silite a unor obligații de a face sau a obligații de a nu face, altele decât cele privind predarea bunurilor, corelativ cu instituirea unui nou caz de revizuire în favoarea „*instituțiilor publice și entităților publice considerate debitoare, împotriva cărora sunt pronunțate hotărâri judecătorești prin care s-a stabilit plata de penalități, în temeiul art. 906*”.

De asemenea, în cadrul acestei căi de atac, se instituie obligația pentru instanță „*de a verifica din oficiu, prin orice mijloace de probă imposibilitatea restituirii și buna-credință a debitorului obligației de face, respectiv de a nu face*”.

II. Observații

1. Cu titlu general, cu privire la NCPC, precizăm că efectuarea unor modificări punctuale, precum și promovarea unor modificări de substanță, fără observarea strictă cel puțin a concepției de ansamblu a unei asemenea reglementări fundamentale, de amploare, trebuie privite cu maximă prudență, întrucât progresul legislativ, mai ales în cazul unor asemenea reglementări, de mare anvergură (cum sunt codurile), nu poate fi realizat decât în urma identificării unei nevoi reale de reglementare (cristalizată în timp), care impune realizarea unei evaluări de ansamblu a reglementării de drept comun (dar și a celor speciale/particulare), nefiind posibilă realizarea unui astfel de scop prin promovarea unor demersuri paralele.

În acest sens, menționăm că se află în dezbateri parlamentară unele inițiative legislative parlamentare vizând modificarea și completarea *Codului de procedură civilă* care propun, întocmai ca inițiativa legislativă analizată, mai degrabă modificări și completări punctuale ale acestui act normativ, fiind de dorit ca intervențiile legislative asupra acestei reglementări fundamentale să nu fie realizate prin demersuri succesive, de mică amploare și apropiate în timp, aceasta din perspectiva impactului lor asupra realizării actului de justiție, inclusiv prin prisma regulilor de drept *intertemporal* consacrate de art. 24 și urm. NCPC.

De asemenea, în acest context, semnalăm și faptul că Ministerul Justiției a inițiat recent o evaluare de ansamblu a NCPC, inclusiv cu implicarea instituțiilor din cadrul autorității judecătorești și a unor profesii liberale conexe sistemului judiciar, având ca scop analizarea necesității și oportunității unei revizuirii de ansamblu a acestei reglementări, printr-un demers legislativ unic, pentru considerentele mai sus arătate.

În acest demers de evaluare a NCPC au fost cooptați și unii membri ai Comisiilor de elaborare a NCPC și a *Legii nr.76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările și completările ulterioare*

2. Aspecte generale privind procedura executării silită a unor obligații de a face sau a obligațiilor de a nu face, altele decât cele referitoare la predarea bunurilor

Executarea silită în natură (directă) beneficiază de lege lata de unele reglementări de principiu/cu statut de drept comun, fiind de amintit dispozițiile art. 1.527-1.529 din *Codul civil (Legea nr. 287/2009, cu modificările ulterioare; în continuare, NCC)* și ale art. 888-914 NCPC.

În doctrină¹ s-a arătat că *principiul executării în natură* (directe) a obligațiilor constituie o constantă a materiei executării obligațiilor civile, consacrată și de art. 1.516 alin. (1) NCC, potrivit căruia creditorul are dreptul la îndeplinirea integrală, exactă și la timp a obligației.

Dacă debitorul, fără justificare, nu își execută, total sau parțial, obligația sau o îndeplinește în mod defectuos ori cu întârziere, creditorul poate apela la unul dintre mijloacele juridice prevăzute, cu titlu general, de art. 1.516 alin. (2) NCC: executarea silită a obligației, rezoluțiunea sau rezilierea ori reducerea propriei obligații, alte mijloace pentru realizarea dreptului său.

Așadar, dacă debitorul nu își îndeplinește de bunăvoie obligația, creditorul, în virtutea dreptului său la executarea întocmai a prestației, poate obține executarea silită a obligației, creditorul putând cere întotdeauna ca debitorul să fie constrâns să execute obligația în natură, cu excepția cazului în care o asemenea executare este imposibilă² sau când creditorul nu mai este interesat de executarea în natură a obligației.

De principiu, în scopul executării silită în natură a obligațiilor de a face și a obligațiilor de a nu face, creditorul are la îndemână mai multe mijloace complementare, de drept substanțial și procesual: executarea directă a obligației de a face de către creditor prin mijloace private (art. 1528 NCC) și executarea silită directă în temeiul unui titlu executoriu (predarea silită a bunurilor mobile și imobile, executarea silită a altor obligații de a face și a obligațiilor de a nu face (art. 1529 NCC și art. 888-914 NCPC)].

¹ A se vedea V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *Noul Cod de procedura civilă. Comentat și adnotat, vol. II, editura Universul Juridic, București, 2016, pp. 983-984.*

² A se vede dispozițiile art. 1527 alin. (1) NCC

Dacă executarea silită în natură a obligațiilor de a face sau de a nu face nu (mai) este posibilă sau creditorul nu mai este interesat de o executare în natură, acesta poate obține executarea silită prin echivalent (indirectă)³.

Capitolul IV al Titlului III, *Executarea silită directă*, al Cărții a V-a, *Despre executarea silită*, din NCPC cuprinde reglementări dedicate executării silite a obligațiilor de a face - altele decât cele având ca obiect predarea silită a bunurilor mobile individual determinate și a imobilelor - și a obligațiilor de a nu face.

Formele generale de executare a obligațiilor de a face și a obligațiilor de a nu face sunt reglementate, în noul Cod, în cadrul Secțiunii 1, intitulată *Dispoziții comune*, a Capitolului IV.

La rândul ei, această secțiune cuprinde norme de procedură execuțională aplicabile executării obligațiilor de a face și a obligațiilor de a nu face, atât a celor având ca obiect prestații (acțiuni sau abstențiuni) care nu presupun faptul personal al debitorului, cât și a celor *intuitu personae*⁴.

Dispozițiile amintite reglementează, cu titlu general, *principiul executării silite directe*, în temeiul căruia creditorul unei obligații de a face sau de a nu face, stabilite prin titlu executoriu, este îndreptățit să solicite executarea silită.

Textul menționat reiterează și principiul, de generală aplicabilitate în materia executării silite, al îndeplinirii voluntare a obligațiilor stabilite prin titlu executoriu - consacrat de art. 622 alin. (1) NCPC -, creditorul putând recurge la executarea silită directă numai în cazul neexecutării benevole de către debitor a obligației stabilite în titlul executoriu în termenul prevăzut în somație.

Reglementarea cuprinde în sfera sa atât executarea silită a obligațiilor fără caracter strict personal, cât și aducerea la îndeplinire pe cale silită a obligațiilor *intuitu personae*: atât a celor care au ca obiect o prestație pozitivă, cât și a celor care implică o abstențiune din partea debitorului⁵.

În conformitate cu dispozițiile art. 903 alin. (1) NCPC, dispozițiile Secțiunii 1, *Dispoziții comune*, a Capitolului IV, *Executarea silită a altor obligații de a face sau a obligațiilor de a nu face*, al Titlului III, *Executarea silită directă*, a Cărții a V-a, *Despre executarea silită*, a NCPC

³ A se vedea Fl.-A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coord.), *Noul Cod civil: comentariu pe articole*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 1714.

⁴ A se vedea V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *op. cit.*, vol. II, pp. 1041-1042.

⁵ *Ibidem*, pp. 986-988.

sunt aplicabile în cazul executării silite în natură a obligațiilor de a face sau de a nu face în temeiul unui titlu executoriu.

Cum s-a arătat, obligațiile de a face (sau de a nu face) care presupun faptul personal al debitorului nu pot fi executate silit în natură prin mijloace directe, ci numai prin mijloace de constrângere indirectă, prin măsuri asupra bunurilor din patrimoniul debitorului, determinându-se astfel indirect acțiunea (sau abstențiunea) debitorului, întrucât constrângerea nu se poate exercita direct asupra persoanei debitorului, potrivit principiului *nemo ad factum praecise cogi potest*.

În doctrină⁶ s-a mai arătat că o particularitate a executării silite în sistemul procesual civil român - expresie a caracterului umanitar pe care trebuie să-l prezinte executarea silită - constă în faptul că executarea silită nu poate purta, în principiu, asupra persoanei debitorului, ci numai asupra bunurilor sale, ca ipoteze de executare asupra persoanei debitorului, fiind amintite: încredințarea copilului minor unuia dintre părinți, unui terț sau unei instituții de ocrotire (în cazul în care persoana care deține copilul încearcă să se sustragă de la executarea hotărârii), evacuarea unui locatar dintr-o locuință și desfacerea contractului individual de muncă al salariatului.

NCPC, la art. 906, instituie reglementări cu caracter de principiu privind executarea obligațiilor de a face sau de a nu face cu caracter strict personal⁷.

O noutate bine-venită a reglementării, care ține seama de diversitatea obligațiilor de a face și de a nu face *intuitu personae* și de varietatea realităților juridice, constă în instituirea unor cwantumuri diferite ale limitelor penalității stabilite (pe zi de întârziere) de către instanță, după cum obligația este sau nu evaluabilă în bani: în primul caz, penalitatea poate fi între 0,1% și 1% pe zi de întârziere, procentaj calculat din valoarea obligației; în cazul al doilea, penalitatea poate fi între 100 lei și 1.000 lei.

Cum s-a precizat în doctrină⁸, aplicarea penalității, în ambele situații, are rolul de a exercita o presiune asupra debitorului pentru executarea întocmai a obligației sale de a face sau de a nu face, aplicându-

⁶ *Ibidem*, pp. 1052-1053, inclusiv doctrina acolo citată

⁷ Potrivit dispozițiilor art. 906 alin. (1) NCPC, dacă în termen de 10 zile de la comunicarea încheierii de încuviințare a executării debitorul nu execută obligația de a face sau de a nu face, care nu poate fi îndeplinită prin altă persoană, acesta poate fi constrâns la îndeplinirea ei, prin aplicarea unor penalități, de către instanța de executare. După ce în forma sa inițială (adoptată prin Legea nr. 134/2010) NCPC a menținut amenda (judiciară), ca mijloc de constrângere indirectă a debitorului unei obligații de a face (sau de a nu face) *intuitu personae*, legiuitorul procesual civil a înlocuit-o cu o instituție juridică mai adecvată - penalitatea. Spre deosebire de vechiul sistem al amenzilor judiciare, care se cuveneau statului, penalitatea este datorată creditorului obligației de a face (sau de a nu face) *intuitu personae* - a se vedea V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *op. cit.*, vol. II, p. 1054

⁸ *Ibidem*, p. 1055.

se pentru întârzierea în executare și până la îndeplinirea obligației stabilite prin titlul executoriu.

Cum s-a învederat în doctrină⁹, penalitatea este instrumentul coercitiv menit să înfrângă rezistența unui debitor ce refuză executarea obligației, în condițiile în care, pe de o parte, datorită particularităților respectivelor obligații, creditorului nu i-ar folosi să obțină autorizarea executării direct de către el a obligației, iar, pe de altă parte, asupra debitorului nu s-ar putea acționa prin constrângere fizică directă, fiind de principiu că nu este îngăduită o asemenea constrângere în obligația de a face; așa fiind, penalitatea acționează doar în mod indirect asupra debitorului, însă în mod direct asupra patrimoniului acestuia.

3. *Observații de tehnică legislativă privind dispozițiile propuse prin inițiativă legislativă analizată:*

În opinia noastră, normele propuse prin inițiativa legislativă analizată au caracter confuz, fiind lipsite de claritate, precizie și predictibilitate - cerințe de calitate a oricărui act normativ potrivit jurisprudenței constante a *Curții Constituționale*.

Cum este știut, lipsa de corelare legislativă - care, cum se va arăta mai jos, caracterizează și reglementarea analizată - de natură să genereze confuzii și incertitudine, dar și dificultăți în ceea ce privește interpretarea și aplicarea reglementării, a fost sancționată de *Curtea Constituțională*¹⁰.

În acest sens, arătăm, de exemplu, că reglementarea propusă la art. 509 alin. (1) punctul 12 NCPC este deficitară sub aspectul redactării și utilizează un limbajului juridic impropriu, nefiind posibilă decelarea cu ușurință a conținutului normativ al textului propus de către autorii inițiativei legislative.

În primul rând, așa-zisul caz de revizuire, reglementat printr-o normă de trimitere, nu se încadrează conceptual în structura avută în vedere de legiuitor la alegerea cazurilor de revizuire existente de *lege lata* în NCPC.

⁹ A se vedea I. Deleanu, V. Mitea, S. Deleanu, *Tratat de procedură civilă*, vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 665.

¹⁰ A se vedea Decizia nr. 903/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 55/2002 privind regimul de deținere al câinilor periculoși sau agresivi (publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010), prin care Curtea Constituțională a reținut că: *textul de lege criticat este deficitar din perspectiva lipsei de corelare cu prevederile din Codul penal la care art. 11 din ordonanța de urgență face trimitere, ceea ce este de natură să genereze confuzii și incertitudine cu privire la consecințele inacțiunii descrise în norma de incriminare, dar și dificultăți în ceea ce privește interpretarea și aplicarea textelor de lege criticate.*"

În al doilea rând, art. 906 alin. (1) NCPC, text nemodificat prin prezenta inițiativă legislativă, dar la care se face trimere, instituie posibilitatea aplicării de penalități în cazul neexecutării unei obligații de a face sau de a nu face și nu reglementează un caz special de revizuire.

Totodată, nu poate fi primită nici propunerea de reglementare vizând „*modificarea în mod corespunzător și a art. 511*”, procedeul juridic ales în acest caz pentru modificarea unui text de lege nefiind capabil să dezvăluie intenția reală de reglementare.

În concret, în opinia noastră, în acest caz, ar reveni destinatarului normei sarcina de a aprecia modul în care se intenționează modificarea dispozițiilor art. 511 NCPC, operațiune extrem de dificilă în condițiile în care, de *lege lata*, fiecare caz de revizuire beneficiază de un termen de exercitare, cu reguli proprii referitoare la durată și momentul de debut și stabilit, așa cum este și firesc, în mod expres de către legiuitor.

Cât privește propunerea de reglementare de la punctul 2 vizând completarea art. 512 NCPC cu un alineat nou referitor la suspendarea procedurilor de executare silită referitoare la plata penalităților stabilite în temeiul art. 903-906 NCPC până la soluționarea procesului de revizuire, semnalăm că formularea textului propus este una generală sub aspectul sferei de aplicare, derogatorie de la alin. (1) al aceluiași articol și nu distinge în funcție de motivul de revizuire ori materia în care a fost pronunțată hotărârea care face obiectul căii de atac.

De asemenea, reglementarea propusă la punctul 3 din prezentul demers legislativ vizând introducerea unui alineat nou la art. 903, ca alin. (3) al acestui articol este lipsită de claritate, previzibilitate și predictibilitate, inclusiv timpurile verbale și terminologia folosită nefiind caracteristice limbajului normativ. Or, redactarea oricărui text de lege trebuie să aibă în vedere dispozițiile art. 7 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare* care stabilesc următoarele: „(4) *Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor*”.

Tot astfel, noțiunea de „*legi de restituire a proprietăților emise după anul 1990*”, nu poate fi primită în contextul operațiunii de elaborare de acte normative, acest proces reclamând din partea legiuitorului preocupare atât pentru limbajul ales, cât și pentru înțelesul concret al termenilor și

expresiilor întrebuințate în concret, categoria actelor normative care, în raport cu obiectul lor de reglementare, se pot circumscrie acestei noțiuni este extrem de largă, împrejurare care, în opinia noastră, lipsește norma juridică de claritate și precizie.

4. Propunerea de la pct. 4 din prezenta inițiativă legislativă, vizând introducerea unui alineat, alin. (8) al art. 906 NCPC, este redundantă în contextul concepției de reglementare avute în vedere de către autorii inițiativei legislative, care propun completarea art. 903 NCPC cu un nou alineat, alin. (3), prin care se exceptează anumite titluri executorii de la întreaga procedura prevăzută în Capitolul IV *Executarea silită a altor obligații de a face sau a obligațiilor de a nu face* al Titlului III, *Executarea silită directă*, al Cărții a V-a, *Despre executarea silită*, a NCPC.

Cât privește inserarea în cuprinsul NCPC a unor dispoziții legale care urmăresc să reglementeze situațiile tranzitorii generate de intrarea în vigoare a legii de modificare a actului normativ amintit, așa cum este cazul textului propus la pct. 2 - completarea art. 512 NCPC cu un nou alineat, alin. (2) vizând suspendarea de drept, la data intrării în vigoare a „prezentei legi”, a tuturor procedurilor de executare silită privind plata penalităților stabilite în temeiul art. 903-906, până la soluționarea definitivă a procesului de revizuire - și a celui propus la punctul 5 - introducerea unui articol nou după art. 906 NCPC, ca art. 906 NCPC, care la alin. (1) stipulează că „dispozițiile modificatoare se aplică și tuturor procedurilor aflate în curs de soluționare, inclusiv cauzelor existente pe rolul instanțelor”, apreciem că nu se ține seama de domeniul de reglementare al NCPC, precizat, de altfel, chiar în debutul acestuia, la art. 1 alin. (1), potrivit căruia acest act normativ stabilește regulile de competență și de judecare a cauzelor civile, precum și cele de executare a hotărârilor instanțelor și a altor titluri executorii, în scopul îndeplinirii justiției în materie civilă. Or, în aceste cazuri, este vorba despre dispoziții de drept *intertemporal*, cu o durată de aplicare limitată care, după epuizarea situațiilor tranzitorii generate de potențiala intrare în vigoare a legii noi de procedură, vor rămâne fără obiect, motiv pentru care nu se justifică inserarea lor în NCPC, exigențele de tehnică legislativă impunând sistematizarea și concentrarea lor în articole distincte ale legii de modificare, iar nu inserarea în actul normativ de bază.

Sub rezerva celor de mai sus, pentru textul propus ca alin.(2) al art.512 NCC astfel cum este redactat, nu este necesară referirea la art.903-906 din *Codul de procedură civilă*, fiind suficientă doar indicarea celor două articole, întrucât trimiterea se realizează la dispoziții din cuprinsul aceluiași act normativ.

Așa fiind, semnalăm că, sub aspectul imperativului ca norma legală să prezinte un anumit grad de claritate și previzibilitate, *Curtea Constituțională* a reținut în mod constant în jurisprudența că:

„Principiul accesului liber la justiție consacrat prin textul citat din Legea fundamentală implică, între altele, adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile și termenele în care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale, inclusiv cele referitoare la căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată.

În acest sens s-a pronunțat în mod constant și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care, de exemplu, în cazul Rotaru împotriva României, a statuat că "o normă este <<previzibilă>> numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita", iar în Cazul Sunday Times contra Regatului Unit, 1979, a decis că "[...] cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă".

În aceste condiții judecătorul este constrâns să stabilească el însuși, pe cale jurisprudențială în afara legii, adică substituindu-se legiuitorului, regulile necesare pentru a se pronunța asupra recursului cu judecarea căruia a fost investit, încălcând astfel dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție privind separația puterilor”.

În context, amintim și că *Curtea Europeană a Drepturilor Omului* a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Or, pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților

în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului¹¹.

De asemenea, precizăm că în jurisprudența *Curții Europene a Drepturilor Omului* s-a mai reținut că una dintre cerințele care decurg din expresia „prevăzută de lege” este previzibilitatea.

Astfel, s-a mai precizat, o normă nu poate fi privită ca o „lege” decât dacă este formulată cu suficientă precizie pentru a permite cetățenilor să-și adapteze comportamentul în funcție de aceasta aceștia trebuie să fie în măsură - dacă e nevoie, cu asistența juridică corespunzătoare - să prevadă, într-o măsură rezonabilă în funcție de circumstanțe, consecințele pe care o anumită acțiune le poate implica.

Astfel de consecințe nu trebuie să fie previzibile cu certitudine absolută: experiența arată că acest lucru este imposibil de atins. Deși certitudinea este un deziderat, aceasta poate conduce la o rigiditate excesivă, iar legea trebuie să fie capabilă să țină pasul cu modificările circumstanțelor.

În consecință, multe legi sunt inevitabil formulate în termeni care, într-o măsură mai mare sau mai mică, sunt vagi și a căror interpretare și aplicare devine o chestiune ce se rezolvă prin jurisprudență. Nivelul de precizie a legislației interne care nu poate în niciun caz acoperi orice eventualitate - depinde într-o măsură considerabilă de conținutul legii în cauză, sfera sa de aplicare și numărul și statul celor cărora li se adresează.

În special, o regulă este „previzibilă” atunci când aceasta oferă o măsură de protecție împotriva ingerințelor arbitrare ale autorităților publice și împotriva aplicării extensive a unei restricții în detrimentul unei părți.

În lumina jurisprudenței *Curții Constituționale*, dar și a *Curții Europene a Drepturilor Omului*, în opinia noastră, caracterul confuz al reglementării, care o privează de claritate, precizie și previzibilitate, precum și dificultatea integrării reglementărilor propuse în ansamblul legislației în vigoare constituie argumente care pot conduce la concluzia încălcării dispozițiilor art. 1 alin. (3) și alin. (5) din *Constituție*.

5. *Observații punctuale cu privire la fondul soluțiilor legislative propuse prin inițiativa legislativă analizată:*

¹¹ A se vedea Decizia *Curții Constituționale* nr. 348/2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 650 alin. (1) și art. 713 alin. (1) din Codul de procedură civilă (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 529 din 16 iulie 2014), inclusiv jurisprudența *Curții Europene a Drepturilor Omului* acolo citată.

5.1. Cât privește propunerea de reglementarea de la pct. 2, referitoare la modificarea și completarea art. 512 NCPC cu un nou alineat, alin.(2) având următorul conținut: *“La data intrării în vigoare a prezentei legi, se suspendă, de drept, toate procedurile de executare silită vizând plata penalităților stabilite în temeiul art. 903-906 din Codul de procedură civilă, precum și cele în curs, până la soluționarea definitivă a procesului de revizuire”*, formulăm următoarele:

În contextul regândirii regimului căilor de atac prin noua reglementare procesual-civilă de drept comun, apelul reprezintă singura cale de atac suspensivă de executare. În privința recursului, contestației la executare și revizuirii, legiuitorul a instituit la art. 484 NCPC, art. 507 NCPC, respectiv art. 512 NCPC posibilitatea suspendării, pe cale judiciară, a executării hotărârii atacate, în ultimele două ipoteze inclusiv cu darea unei cauțiuni.

De asemenea, suspendarea executării poate fi dispusă și cadrul contestației la executare, în condițiile art. 719 NCPC, tot cu darea unei cauțiuni de către debitor.

Prin urmare, în opinia noastră, suspendarea *ope legis* a procedurilor de executare silită vizând plata penalităților stabilite în temeiul art. 903-906 NCPC se îndepărtează de la logica avută în vedere inițial de către de legiuitor, instituind, totodată, un tratament preferențial pentru o anumită categorie de debitori, fără ca beneficiul astfel acordat să aibă la bază o justificare obiectivă și rațională.

5.2. *Cu referire la propunerea de introducere a unui text de exceptare de la aplicarea procedurii prevăzute în Capitolul IV Executarea silită a altor obligații de a face sau a obligațiilor de a nu face al Titlului III, Executarea silită directă, al Cărții a V-a, Despre executarea silită, din NCPC a persoanelor juridice de drept public în cazul în care executarea silită vizează titluri executorii în materia restituirii proprietăților preluate abuziv în perioada regimului comunist*, formulăm următoarele:

În considerarea modului deficitar de redactare a reglementării, aspect care a fost antamat și în secțiunea dedicată analizei conformității propunerii de reglementare cu exigențele de tehnică legislativă, este dificilă decelarea intenției reale a legiuitorului, textul în cauză fiind lipsit, în realitate, de o ipoteză normativă concretă, de la care să poată porni analiza fondului soluției legislative; totuși, fără a intenționa reformularea

textului, în opinia noastră, dispoziția în cauză ar putea fi interpretată în sensul în care se urmărește exceptarea, de la procedura prevăzută de art. 903-906 NCPC, a persoanelor juridice de drept public, debitoare ale obligației (de a face) de punere în posesie ca urmare a existenței unui titlu executoriu prin care s-a dispus restituirea unui imobil preluat abuziv în perioada regimului comunist în favoarea foștilor proprietari, motiv pentru care justetea soluției legislative va fi analizată în această optică.

Astfel, considerăm că dispoziția propusă de către autorii inițiativei legislative este de natură să dilueze regula de principiu în temeiul căruia creditorul unei obligații de a face sau de a nu face, stabilite prin titlu executoriu, este îndreptățit să solicite executarea silită. În continuare, ca rezultat al aplicării dispoziției propuse ca alin. (3) al art. 903 NCPC, în practică se va constata imposibilitatea punerii în executare, prin mijloace silite¹², a unui titlu executoriu în materia restituirilor imobilelor preluate abuziv în perioada regimului comunist.

Prin urmare, poate fi susținută concluzia conform căreia textul propus înlătură mecanismul de executare silită prevăzut de *Capitolul I. Executarea silită a altor obligații de a face sau de a nu face* din Titlul III al Cărții a V-a pentru anumite categorii de titluri executorii, fără a se propune o altă modalitate alternativă pentru desfășurarea procedurii de executare silite în aceste cazuri.

Singura modalitate prin care creditorul va putea obține, în acest caz, satisfacerea creanței din titlul executoriu ar rămâne executarea de bunăvoie.

Așa fiind, apreciem că norma propusă de către autorii propunerii legislative este susceptibilă să aducă atingere *dreptului de acces liber la justiție* prevăzut de art. 21 din *Constituția României*.

După cum este știut, executarea silită reprezintă a doua fază a procesului civil, fiind modalitatea de punere în executare, cu ajutorul forței coercitive a statului, a titlurilor executorii care consacră drepturi subiective civile în favoarea subiectelor de drept, motiv pentru care justifică aplicarea și în această etapă procedurală a garanțiilor convenționale și constituționale privind dreptul la un proces echitabil.

¹² De altfel, și în practica instanțelor de judecată s-a reținut că "Pentru executarea acestor obligații, care sunt obligații de a face, care nu pot fi îndeplinite prin alte persoane, intimata trebuie să recurgă la procedura prevăzută de art. 903-906 NCPC. Potrivit acestor dispoziții legale, în caz de neexecutare a obligației de a face, debitorul poate fi constrâns la îndeplinirea ei prin aplicarea de penalități de către instanța de executare. Tribunalul constată că, în aceste condiții, executarea silită prin intermediul executorului judecătoresc a unor dispoziții vizând atribuții ce implică faptul personal al debitorului este nelegală, iar modalitate de punere în executare silită a fost greșită de creditor." (a se vedea M. Dimu, R. Stanciu, *Executarea silită în Codul de procedura civilă. Comentariu pe articole*, ediția a II-a, editura Hamangiu, București, 2013, p. 837 cu jurisprudența acolo citată).

Corelativ cu încălcarea *dreptului de acces liber la justiție*, textul propus ca alin. (3) al art. 903 NCPC este de natură să aducă atingere inclusiv *dreptului de proprietate privată*, care, potrivit art. 44 alin. (2) din *Constituția României*, este garantat și ocrotit în mod egal de lege, indiferent de titular.

În opinia noastră, dispoziția analizată are drept consecință lipsirea creditorului care deține un titlu executoriu prin care s-a dispus restituirea unui imobil preluat în mod abuziv în perioada regimului comunist și care în baza acestuia solicita punerea în posesie de unicul instrument procedural de executare silită - instituția penalităților reglementată de art. 906 NCC.

Astfel, în această ipoteză, debitorul persoană juridică de drept public nu va mai putea fi constrâns să execute silit o obligație de a face, legiuitorul încălcând astfel norma constituțională în componenta sa referitoare la garantarea dreptului de proprietate privată, care, așa cum s-a precizat și în doctrină 20, impune reglementarea acelor măsuri care să îl apere pe titularul dreptului de proprietate de încălcările pe care le-ar putea suferi din partea statului sau unităților administrativ-teritoriale când acestea ar acționa împotriva sa de pe poziții de autoritate, cu precizarea că garantarea dreptului de proprietate implică și obligația statului sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale de a-l despăgubi pe titular pentru orice atingere adusă dreptului său.

Totuși, în măsura în care se dorește promovarea unor soluții legislative pentru situațiile învederate de către inițiatori în cuprinsul *Expunerii de motive*, bineînțeles cu respectarea exigentelor convenționale și constituționale în materie, intervenția ar trebuie realizată punctual asupra legislației speciale și nu asupra dispozițiilor de drept comun din NCPC.

De asemenea, inclusiv de *lege lata*, cât privește situațiile de exercitare abuzivă a dreptului de a cere aplicarea de penalități în condițiile art. 906 NCPC, amintim că dispozițiile procesual-civile de drept comun postulează, la nivel de principiu, imperativul exercitării drepturilor procesuale cu bună-credință. În caz contrar, partea care prin comportamentul său urmărește deturnarea unei norme legale de la rațiunile pentru care a fost edictată va răspunde, potrivit art. 12 alin. (2) NCPC, pentru prejudiciile materiale și morale cauzate. Ea va putea fi obligată, potrivit legii, și la plata unei amenzi judiciare.

6. *Cu referire la propunerea de introducere a unui nou alineat alin. (7) al art. 906 NCPC vizând exceptarea anumitor categorii de debitori de la obligația plății penalităților pentru neexecutarea unei obligații de a face sau, după caz, de a nu face, formulăm următoarele:*

În context, apreciem că analiza trebuie să aibă în vedere, în primul rând, rolul recunoscut mijloacelor indirecte de executare silită (amenzi, despăgubiri și penalități), care, așa cum s-a precizat în doctrină 21, susțin cursul procedurii execuționale, determinând accelerarea și eficientizarea executării silite.

Așadar, apelul la asemenea mecanisme de executare silită este unul extrem de important, întrucât își poate dovedi eficacitatea în asigurarea celerității procedurii execuționale.

De aceea, se apreciază că o mai mare incidență practică a acestor mijloace nu poate fi decât benefică pentru cursul executării silite, contribuția acestora putând să fie uneori hotărâtoare, în sensul conștientizării părții aflate în culpă asupra necesității îndeplinirii obligației ce-i incumbă într-un mod legal și constructiv.

De asemenea, în doctrină s-a mai arătat și că revizuirea se justifică prin aceea că, de regulă, involuntar, instanța a săvârșit o eroare în legătură cu starea de fapt stabilită în hotărârea atacată, fie în raport cu materialul existent la data pronunțării hotărârii, fie în raport cu noile împrejurări apărute ulterior pronunțării hotărârii.

Astfel, din analiza motivelor de revizuire existente de *lege lata* în NCPC și văzând și comentariile reținute în doctrină cu privire la calea de atac a revizuirii rezultă că exercitarea acesteia presupune identificarea de către revizuent a unor împrejurări legate de stare de fapt ori a unor greșeli de ordin procedural, care reclamă o nouă judecată. Or, norma propusă de către autorii inițiativei legislative stipulează că debitorul - adică persoanele juridice, instituțiile publice și entitățile publice - este obligat să exercite calea de atac a revizuirii, fără însă a institui un nou caz de revizuire particularizat în concret, motiv pentru care analiza instanței privind admisibilitatea și judecarea căii de atac se va efectua tot în marja cazurilor de revizuire prevăzute de art. 509 NCPC.

Mai mult, deși probabil s-a intenționat ca așa-zisa cale de atac a revizuirii să fie exercitată împotriva hotărârii care constituie titlu executoriu, redactarea textului lasă să se înțeleagă că debitorul va fi obligat să ceară revizuirea hotărârii prin care a fost stabilită plata penalității, respectiv a încheierii pronunțate de către instanța de executare în condițiile

art. 906 alin. (2) NCPC.

Pe de altă parte, dispozițiile art. 906 alin. (5) stipulează că 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, împotriva încheierii de stabilire a penalității o anumită categorie de debitori va beneficia de două căi de atac: contestația la executare, calea de atac firească pentru măsurile luate în cursul executării silite și revizuirea, sub rezerva în arătat mai sus, într-unul dintre motivele prevăzute la art. 509 NCPC.

Totodată, norma propusă de către autorii inițiativei legislative lasă nesoluționată și problema ordinii exercitării acestor remedii procesuale, în lipsa unei dispoziții exprese urmând a se înțelege că debitorul va putea formula, concomitent, atât contestație la executare, cât și revizuire, cu posibilitatea pronunțării unor soluții contradictorii.

De asemenea, se mai stipulează și că în cadrul judecării căii de atac a revizuirii, instanțele vor fi obligate, din oficiu, să verifice prin orice mijloace de probă imposibilitatea restituirii și buna credință a debitorului obligației de a face, respectiv de a nu face.

Deficitar sub aspectul redactării întrucât nu particularizează cu suficientă claritate ipoteza normei - spre exemplu nu rezultă cărei situații juridice existente în titlul executoriu îi corespunde imposibilitatea restituirii -, textul propus nu se înscrie în logica alineatelor precedente care fac vorbire despre *“revizuirea hotărârii prin care s-a stabilit plata penalității”*.

În aceste condiții, este dificil de imaginat modalitatea în care judecătorul chemat să soluționeze calea de atac a revizuirii, exercitată împotriva încheierii de stabilire a penalității, va face aplicarea dispozițiilor propuse la art. 906¹ alin. (3) NCPC, în condițiile în care, așa cum este și firesc, în cazul căilor de atac, cadrul procesual este determinat în mare parte de obiectul hotărârii atacate.

În plus, o analiză de ansamblu a dispozițiilor propuse la art. 906, coroborată și cu restul propunerilor din cuprinsul inițiativei legislative, relevă faptul că, în realitate, acest text de lege vizează tot o situație tranzitorie, care, așa cum am mai arătat, nu poate fi reglementată în NCPC.

Spre exemplu, alin. (1) este o normă destinată să asigure aplicarea imediată a noii reglementări și procedurilor în curs de soluționare iar alin. (2) stabilește că termenul pentru exercitarea căii de atac a revizuirii este de *„6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi”*.

C. Concluzii

Deficiențele inițiativei legislative în ansamblu său și deficiențele constatate în cuprinsul textelor propuse prin inițiativa legislativă sunt, după opinia noastră, de natură a atrage lipsa conformității cu *Legea fundamentală* a demersului legislativ, sens în care, reiterăm și caracterul confuz al reglementării, care o privează de claritate, precizie și previzibilitate, precum și dificultatea integrării unora dintre reglementările propuse în ansamblul legislației în vigoare.

Totodată, învederăm că, în măsura în care se identifică o nevoie reală de reglementare cu privire la problematica executării silite a titlurilor executorii în materia restituirii imobilelor preluat în mod abuziv în perioada regimului comunist, intervenția ar trebuie efectuată în legislația specială, iar nu în cuprinsul NCPC.

Având în vedere cele mai sus expuse, apreciem că inițiativa legislativă vizând amendarea NCC în sensul instituirii unor derogări de la aplicarea procedurii executării silite a unor obligații de a face sau a obligații de a nu face, altele decât cele privind predarea bunurilor, nu poate fi susținută.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,


Nicolae TONEA CIUCĂ


PRIM-MINISTRU

Președintele Senatului