



## EXPUNERE DE MOTIVE

### I. PREAMBUL

Prin prezenta inițiativă legislativă, ne propunem să prevedem o serie de reguli de drept procesual civil în materia cheltuielilor de judecată, în scopul protejării intereselor legitime ale cetățenilor și ale organizațiilor neguvernamentale.

La nivel legislativ, Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare „*Codul de procedură civilă*” instituie în cadrul Cărții a II-a, Titlul I, Capitolul IV, Secțiunea 6, la articolele 451-455 regulile de drept comun în materia cheltuielilor de judecată, prevăzându-se principiul conform căruia, într-un proces civil, partea care pierde litigiul va fi obligată să suporte cheltuielile de judecată angajate de către partea adversă.

Acest principiu se fundamentează pe culpa procesuală, având în vedere că „*Dreptul la acordarea cheltuielilor de judecată este un drept legal, ce derivă dintr-un raport juridic procesual și care ca finalitate acoperirea prejudiciului cauzat părții câștigătoare a procesului*” - I.C.C.J. s. a II-a civ., dec. nr. 1837/2014, pe [www.scj.ro](http://www.scj.ro).

Cu toate acestea, pe măsura evoluției tipurilor de raporturi juridice procesuale, au apărut situații care reclamă prevederea unor excepții de la această regulă susținute pe de-o parte de existența unui interes legitim public major, iar pe de altă parte, de calitatea cel puțin a uneia dintre părțile litigiului.

Dacă regula în materie procesuală este cea care prevede faptul că partea care pierde, în toate situațiile, suportă cheltuielile de judecată (spre exemplu, dar fără a se limita la taxele judiciare de timbru, onorariile avocațiale, onorariile experților judiciari, onorariile executorilor judecătorești, cheltuieli de deplasare etc.) ale părții care câștigă, realitatea a demonstrat faptul că, de multe ori, acest principiu își are limitele lui, determinate de interesul public care vizează anumite tipuri de litigii sau de calitatea părții care pierde și care riscă să suporte cheltuieli disproporționate prin raportare la posibilitățile sale obiective de natură financiară.

Inclusiv regula instituită la art. 451 alin. (2) Cod procedură civilă conform căreia instanța, chiar și din oficiu, poate reduce cheltuielile de judecată atunci când acestea sunt vădit disproportionale, nu poate reprezenta o garanție fermă, în contextul în care aceasta depinde în mod exclusiv de aprecierea instanței de judecată, neexistând o certitudine legală cu privire la dispunerea unei astfel de măsuri.

Pentru toate aceste motive, în cele ce urmează, vom explicita *in extenso* motivele care stau la baza acestei inițiative legislative, relativ la finalitatea urmărită, respectiv cea de a asigura nu numai protejarea intereselor publice, însă inclusiv cea de a asigura faptul că echitatea procesuală devine o realitate juridică, iar nu doar un deziderat.

## II. DIAGNOZĂ.

### II.I. Considerente privind situația de fapt actuală.

La ora actuală, prevederile art. 451-455 Cod procedură civilă instituie următoarele reguli de natură procesuală care, în ansamblul acestora, alcătuiesc instituția juridică de drept procesual a *cheltuielilor de judecată*.

Astfel, în procesele civile, la art. 451 alin. (1) Cod procedură civilă, legiuitorul enumeră în mod neexhaustiv tipuri de cheltuieli de judecată care pot fi angajate de către părți în orice cauze civile. În cadrul alineatului (2) al aceluiași articol precitat, se instituie posibilitatea instanțelor de judecată de a *cenzura cheltuielile de judecată*, în mod motivat, în măsura în care acestea apreciază că există o disproporție vădită a cheltuielilor de judecată relativ la specificul litigiului, la conduita părții care le-a angajat sau la posibilitățile reale de suportare a acestora de către partea adversă.

Articolul 452 Cod procedură civilă instituie intervalul temporal, cu indicarea expresă a limitei procesuale până la care părțile pot face dovada (i) existenței și (ii) întinderii cheltuielilor de judecată pe care le-au angajat, în măsura în care acestea doresc să își recupereze aceste costuri.

Articolul 453 Cod procedură civilă prevede regula conform căreia partea care pierde procesul este obligată să suporte cheltuielile de judecată ale părții adverse și reglementează, de asemenea, situațiile în care acțiunea civilă este admisă în parte și există cheltuieli de judecată angajate și cerute de ambele părți.

Cu toate acestea, semnalăm faptul că, în ultima perioadă, au existat situații mediatizate în care, suportarea cheltuielilor de judecată de către anumite entități care au calitatea de părți în unele cauze civile, a determinat consecințe negative și ireversibile cu privire la activitatea respectivelor entități; este cazul, de regulă, **al organizațiilor neguvernamentale, asociații sau fundații reglementate de Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare „OG nr. 26/2000”** care, în

**baza unei legitimări procesual active conferite în baza legii, stau în judecată în anumite cauze civile, apărând interese publice.**

Spre exemplu, este cazul Asociației *Salvați Bucureștiul*, care a fost obligată de curând să suporte cheltuieli de judecată atât de oneroase încât aceasta se află în imposibilitatea desfășurării obiectului de activitate, existând premisele dizolvării și radierei sale.

Site-ul de presă *G4 Media* informa la data de 29 decembrie 2023<sup>1</sup> faptul că Asociația *Salvați Bucureștiul* ar fi avut de plătit cheltuieli de judecată în valoare de 60.000 RON către o societate ce are ca obiect de activitate dezvoltarea imobiliară. Același dezvoltator imobiliar a formulat o cerere de dizolvare și radiere a Asociației, invocând imposibilitatea de achitare a cheltuielilor de judecată.

În aceeași situație s-a aflat și Asociația Mișcarea Civică Miliția Spirituală care, pierzând un litigiu cu un alt dezvoltator imobiliar, s-a aflat în imposibilitatea obiectivă de achitare a cheltuielilor de judecată, motiv pentru care, partea adversă a solicitat dizolvarea Asociației.

Important de menționat este faptul că litigiile inițiate de către aceste Asociații, precum și de multe altele, au ca obiect anularea anumitor acte administrative cu caracter individual sau normativ reprezentate de planuri urbanistice, autorizații de construire, certificate de urbanism etc., obiectivul acestora fiind cel de a asigura legalitatea modului în care se realizează construcțiile la nivel național. De multe ori, aceste Asociații acționează relativ la solicitările repetate ale cetățenilor de a acționa în scopul limitării abuzurilor de drept care, în unele situații, au caracterizat acțiunile de dezvoltare imobiliară întreprinse la nivelul țării, în special, în Municipiul București.

Or, se poate observa faptul că, de regulă, aceste litigii au o miză de protejare a unor interese publice legitime, activitatea acestor Asociații sau Fundații fiind una voluntară, circumscrisă obiectului de activitate al acestora, neurmărind un interes eminent personal, în accepțiunea art. 33 Cod procedură civilă și fără a avea un scop economic, patrimonial.

Ca atare, se poate conchide în sensul în care, exemplele enunțate indică faptul că pârghia cenzurării cheltuielilor de judecată prevăzută de art. 451 ain. (2) Cod procedură civilă nu este de fiecare dată relevantă, în contextul în care această măsură este lăsată la dispoziția instanței de judecată.

Mai mult, relevanța exemplelor invocate este determinată și de faptul că sunt evidențiate acele situații în care suportarea cheltuielilor de judecată poate avea consecințe vădit disproporționate, putând duce inclusiv la blocarea activității organizațiilor neguvernamentale.

---

<sup>1</sup><https://www.g4media.ro/asociația-salvati-bucureștiul-130-000-de-lei-adunati-din-donatii- Pentru-achitarea-cheltuielilor-de-judecata-catre-dezvoltatorul-imobiliar-one-mircea-clia-de-properties.html>

În continuare, observăm faptul că la nivel public, există petiții semnate de către zeci de mii de cetățeni care reclamă urgența unor măsuri legislative menite să protejeze activitatea organizațiilor neguvernamentale prin garantarea faptului că în astfel de litigii, organizațiile neguvernamentale nu ar trebui să fie obligate la suportarea cheltuielilor de judecată, în cazul în care, din varii motive, acestea pierd procesele în care sunt angrenate.

## II.II. Aspecte de drept comparat.

Măsura diminuării sau a scutirii de la plata cheltuielilor de judecată care cad în sarcina organizațiilor neguvernamentale a fost dispusă în unele state ale Europei, motivată fiind de prevalența interesului public care caracterizează litigiile inițiate de organizațiile neguvernamentale.

Spre exemplu, în Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord, există un mecanism cunoscut sub numele de „cost capping orders” (ordonanțe de plafonare a costurilor) în cazurile de revizuire judiciară, care pot limita sumele pe care o organizație neguvernamentală trebuie să le plătească în cazul în care pierde un proces. Aceste ordonanțe sunt adesea acordate în cazuri considerate de interes public<sup>2</sup>. Acest mecanism a fost determinat urmare, inclusiv, a Hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene (Cauza C-530/11 Comisia Europeană v. UK [2014]) care, în materie de protecție a mediului, a conchis că: *Prin faptul că nu a transpus corect articolul 3 punctul 7 și articolul 4 punctul 4 din Directiva 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 mai 2003 de instituire a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe privind mediul și de modificare a directivelor 85/337/CEE și 96/61/CE ale Consiliului în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție, în măsura în care aceste articole prevăd că procedurile jurisdicționale menționate trebuie să aibă un cost care să nu fie prohibitiv, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive.*

Și în Germania, instanțele au recunoscut excepții de la aplicarea principiilor legale generale, în special în cazurile care implică nedreptăți istorice sau probleme semnificative de interes public. Aceasta include litigiile inițiate de ONG-uri, în care instanțele pot adopta o poziție mai blândă cu privire la costuri, recunoscând valoarea publică a unor astfel de cazuri (conform European Center for Constitutional and Human Rights.)

Din această perspectivă, se impune prevederea expresă a unor excepții clare de la regula conform căreia partea care cade în pretenții suportă cheltuielile de judecată, în scopul de a proteja organizațiile neguvernamentale de sarcini financiare excesive, de natură să le pericliteze activitatea.

---

<sup>2</sup>[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/569588/costs-protection-in-environmental-claims-govt-response.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/569588/costs-protection-in-environmental-claims-govt-response.pdf)

### III. PROGNOZĂ

În acest sens, ne propunem să prevedem la articolul 453 Cod procedură civilă, un nou alineat, alin. (3) care să stipuleze următoarele:

*Art. 453: Acordarea cheltuielilor de judecată*

*(1) Partea care pierde procesul va fi obligată, la cererea părții care a câștigat, să îi plătească acesteia cheltuieli de judecată.*

*(2) Când cererea a fost admisă numai în parte, judecătorii vor stabili măsura în care fiecare dintre părți poate fi obligată la plata cheltuielilor de judecată. Dacă este cazul, judecătorii vor putea dispune compensarea cheltuielilor de judecată.*

*(3) Prin derogare de la prevederile alin. (1) și (2), în procesele în care organizațiile neguvernamentale au calitate procesuală activă, judecătorul stabilește dacă acțiunea vizează promovarea unor cauze de interes public, caz în care părțile își suportă propriile cheltuieli de judecată. În toate cazurile, judecătorii se asigură că organizațiile neguvernamentale nu vor suporta cheltuieli de judecată disproporționate, de natură să afecteze activitatea acestora.*

*(4) În sensul prevăzut la alin. (3), prin sintagma „interes legitim public” se înțelege interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.*

Astfel, prin norma preconizată la alin. (3) se introduce o excepție de la regulile generale statuate la art. 453 alin. (1) și (2) Cod procedură civilă prin care se stabilește faptul că în cazul unor procese civile inițiate de organizații neguvernamentale care au la bază un interes public, părțile își vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

Această excepție devine incidentă în măsura în care **sunt îndeplinite următoarele condiții cumulative:**

- (i) calitatea procesuală activă este deținută de către o organizație neguvernamentală, adică de către o entitate cu sau fără personalitate juridică fără scop patrimonial;
- (ii) acțiunea civilă se exercită în vederea protejării unui interes public;
- (iii) organizația neguvernamentală pierde procesul inițiat.

**În ceea ce privește condiția (i),** relativ Recursul în Interesul Legii pronunțat de Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 8/2020 din 02/03/2020, s-au reținut următoarele: *În vederea exercitării controlului de legalitate asupra actelor administrative la cererea asociațiilor, în calitate de organisme sociale interesate, invocarea interesului legitim public trebuie să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat, acesta din urmă decurgând din legătura directă*

*dintre actul administrativ supus controlului de legalitate și scopul direct și obiectivele asociației, potrivit statutului.*

Din această perspectivă, excepția normativă este aplicabilă în măsura în care organizației neguvernamentale i se recunoaște calitatea procesual activă de a iniția un demers judiciar.

**Cu privire la condiția (ii)** cauza acțiunii civile trebuie să aibă în vedere protejarea unui interes public. În cazul acțiunilor formulate de organizațiile neguvernamentale împotriva actelor administrative, **interesul public legitim este, de regulă, o condiție de admisibilitate a acțiunii civile**, relativ la prevederile art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare „*Legea nr. 554/2004*”:

*Art. 2. – (1) În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:*

*a) persoană vătămată – orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate;*

Cu toate acestea, constatarea caracterului de interes public al litigiului rămâne la aprecierea instanței de judecată.

**Relativ la condiția (iii)**, aceasta reprezintă condiția necesară pentru ca excepția să devină incidentă, respectiv pierderea litigiului de către organizația neguvernamentală.

În ceea ce privește teza finală a normei previzionate la alineatul (3) al articolului 453 Cod procedură civilă, aceasta are scopul de a garanta faptul că, inclusiv în acele situații în care instanța de judecată apreciază că în cauza respectivă nu este incident un interes public legitim, cheltuielile de judecată suportate de către organizația neguvernamentală vor fi echitabile și nu vor fi disproportionale.

Cu privire la alineatul (4), deși sintagmele „interes public” sau „interes legitim public” nu sunt definite de Codul civil, apreciem că, în materie procesuală, sfera de aplica a excepției prevăzute la art. 453 **alin. (3)** trebuie circumstanțiată prin raportare la noțiunea de „interes legitim public”. Astfel, pentru claritate, apreciem că se impune definirea sintagmei de „interes legitim public” în acord cu definiția prevăzută la art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004.

\*  
\*      \*

**Conchizând**, prin prezenta inițiativă legislativă, ne dorim să instituim o serie de garanții normative în favoarea organizațiilor neguvernamentale de natură a asigura faptul că activitatea acestora în ceea ce privește promovarea intereselor legitime publice nu va fi afectată prin suportarea unor cheltuieli de judecată excesive.

Reiterăm faptul că nu de puține ori, însăși existența anumitor organizații a fost pusă în pericol dată fiind obligarea acestora la suportarea unor cheltuieli de judecată vădit disproporționate care determinau, în mod evident, o imposibilitate obiectivă de plată.

Plecând de la dezideratul sprijinirii organizațiilor neguvernamentale, ca actori esențiali într-un stat de drept, democrat, se impune, în optica deja existentă la nivelul anumitor state europene, să se instituie acele garanții necesare, de natură procesuală, menite nu numai să stimuleze activitatea organizațiilor neguvernamentale, dar inclusiv să le protejeze de eventualele consecințe negative pe care pierderea unui proces le-ar putea determina.

Pentru toate aceste motive, vă supunem spre dezbatere și adoptare prezentul proiect normativ.

**DEPUTATĂ  
DIANA-ANDA BUZOIANU**

DEPUTAT  
TUDOR PARETS POP



Deputat  
Dan Bavaroa



### Tabel de semnături

Lege pentru completarea articolului 453 din Legea nr. 134/2010 privind  
Codul de procedură civilă

NR	Nume și Prenume	Partid	Semnătura
1.	DIANA BUZOIANU	USR	
2.	TUDOR POP	USR	
3.	Dan Barna	USR	
4.	Petru Florin Manole	PSD	
5.	Alexe Florin	PNL	
6.	Gheorghe Ungureanu	USR	
7.	CRISTIAN BRIAN	USR	
8.	DANA SILVIA TOIU	USR	
9.	MARCELA CARM - BONES	USR	
10.	Florian Jolbu	USR	
11.			
12.			
13.			