

Parlamentul României
CAMERA DEPUTAȚILOR
BIROUL PERMANENT

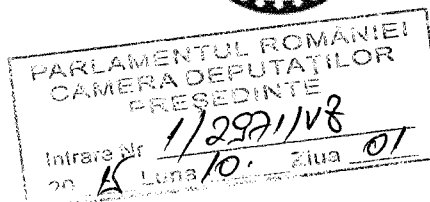
Nr. 1249 din 02.10.2015

Guvernul României

Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților

Calea Floreasca nr. 202, sector 1, București, România
www.anrp.ro

Nr. 922/G.B./01.10.2015



Domnului Valeriu Ștefan Zgonea,
Președintele Camerei Deputaților

Pentru B.P.C.

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL

Nr. 1/2136 CP/01.10.2015

Stimate domnule Președinte,

În calitate de președinte al Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor (CNCI), doresc să supun atenției dumneavoastră mai multe aspecte din care se desprinde concluzia că modul de interpretare și aplicare a unor prevederi ale Legii nr. 554/2004 afectează grav drepturi prevăzute și garantate de Constituția României și Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, motiv pentru care formulez următorul

MEMORIU

Prin prevederile art. 24 - 26, Legea nr. 544/2004 reglementează regimul executării obligațiilor stabilite în sarcina conducătorilor autorităților publice. În temeiul acestor articole, în cursul ultimilor ani, instanțele au stabilit mai multe sancțiuni cu amendă, pe zi de întârziere, în sarcina președintelui CNCI, pentru vina de a nu fi pus în executare obligații rezultate din hotărâri judecătorești.

Pentru a înțelege dimensiunea fenomenului, vă rog să rețineți că la 20 mai 2013, data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, în sarcina CNCI erau stabilite prin hotărâri judecătorești nu mai puțin de 800 de obligații de "a face", în sensul emiterii titlurilor de despăgubire, așa cum fuseseră reglementate aceste acte administrative prin Legea nr. 247/2005.

Unii dintre beneficiarii acestor hotărâri judecătorești s-au adresat instanțelor și cu cereri de amendare a președintelui CNCI. Modul de soluționare a acestor cereri a fost diferit la nivelul instanțelor. În unele cazuri, chiar și același complet a soluționat diferit cereri identice.

Doresc să atrag atenția asupra a două categorii de soluții care, prin obligația stabilită, au făcut imposibilă punerea în executare în condițiile sau în

termenele stabilite. Pe cale de consecință, ele au expus persoana obligată la deznodământul inevitabil al sancțiunii cu amendă.

I. În prima categorie regăsim hotărârile instanțelor (în fapt, un singur complet al ÎCCJ) care au apreciat că OUG nr. 4/2012 nu a suspendat, cu caracter obligatoriu, emiterea titlurilor de despăgubire de către CNCI.

OG nr. 4/2012 a intrat în vigoare la data de 15.03.2012 și a fost justificată de absența unui mecanism care să permită continuarea procesului de despăgubire. Practic, la acel moment, pe fondul epuizării participației Statului Român la Fondul Proprietatea (mecanismul de despăgubire creat prin Legea nr. 247/2005), Guvernul României a urmărit blocarea procedurilor de evaluare și de emitere de titluri de despăgubire până la identificarea unei alte soluții.

Perioada de suspendare introdusă prin OG nr. 4/2012 a fost prelungită, prin Legea nr. 117/2012, până la data de 15.05.2013.

Din aceste motive, în perioada 15.03.2012 - 15.05.2013, Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor (CCSD), antecesoarea CNCI, s-a aflat în imposibilitatea de a executa obligațiile stabilite prin hotărâri judecătorești. Această imposibilitate a fost confirmată, de altfel, chiar prin Decizia nr. 723/5 iulie 2012 a Curții Constituționale, care a reținut că prin OG nr. 4/2012 *“Guvernul român nu refuză executarea hotărârilor judecătorești, ci suspendă, pentru o perioadă de 6 luni, emiterea titlurilor de despăgubire (...)”*. Ulterior, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 760/ 20 septembrie 2012, a înlăturat orice dubiu și a statuat că suspendarea emiterii titlurilor de despăgubire până la data de 15 mai 2013 *“nu reprezintă o durată excesivă a executării unei hotărâri judecătorești”*.

În marea lor majoritate, instanțele au reținut că în perioada respectivă CCSD nu putea emite titluri de despăgubire și au dispus, în cel mai rău caz, amendarea președintelui CCSD doar pentru perioada anterioară apariției OG 4/2012 și, uneori, pentru perioada de după încetarea suspendării legale, până la emiterea titlului.

Din nefericire însă, în mai multe dosare, un complet al Înaltei Curți de Casație și Justiție, infirmând de fiecare dată soluția dată pe fond la nivelul curții de apel, a decis amendarea președintelui CCSD inclusiv pentru perioada 15.03.2012-15.05.2013. Depun în acest sens, pentru exemplificare, două dintre deciziile date la 13 septembrie 2012, dată la care OG 4/2012 își producea efectele, iar Curtea Constituțională pronunțase Decizia nr. 723/2012.

Având în vedere caracterul irevocabil al acestor decizii, președintele CCSD/CNCI nu are, în prezent, nicio soluție pentru apărarea drepturilor sale patrimoniale, deși s-a aflat, în mod evident, în imposibilitatea de a pune în aplicare hotărâri judecătorești!

Lipsa oricărei culpe ar mai putea fi invocată, în apărare, doar în procedura judecătorească de aplicare efectivă a amenzii, prevăzută de Legea nr. 554/2004 la articolul 24. Modul în care este, însă, formulată norma legală lasă să se înțeleagă că o contestație la executare poate viza doar sancțiunea penalităților, nu și sancțiunea amenzii, deși ambele sunt stabilite, cu același temei, în sarcina debitorului obligației neexecutate.

II. A doua categorie o reprezintă hotărârile judecătorești prin care s-a dispus sancționarea președintelui CCSD/CNCI cu amendă „pentru viitor, pe fiecare zi de întârziere, ”până la emiterea titlului de despăgubire”, fără să fie luată în calcul o posibilă schimbare legislativă a procedurii de acordare a despăgubirilor.

Printr-o astfel de soluție, președintele CCSD a fost obligat să execute hotărârea judecătorească conform unei proceduri, dar, ulterior, legiuitorul a schimbat procedura aplicabilă în materie și a creat, practic, imposibilitatea executării hotărârii. O astfel de situație nu a fost prevăzută de Legea nr. 554/2004 și pune în pericol securitatea juridică a debitorului obligației, în speță președintele CNCI, cel care a preluat obligațiile stabilite în sarcina președintelui CCSD.

Conflictul între unele obligații stabilite prin hotărâri judecătorești și obligațiile legale este evident în cazul CNCI, ca succesoare a fostei CCSD. Prin hotărâri judecătorești anterioare intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, CCSD fusese obligată să emită titluri de despăgubire, iar președinții CCSD au fost amendați pentru neexecutarea acestor obligații. În unele cazuri, instanțele au stabilit amendarea de la data rămânerii irevocabile a obligațiilor de ”a face” și până la ”emiterea titlului de despăgubire”. Ulterior hotărârii de amendare a apărut Legea nr. 165/2013, care a stabilit, inclusiv cu privire la dosarele în care existau hotărâri judecătorești, o nouă procedură de soluționare.

Astfel, cu excepția cazurilor în care prin hotărâri judecătorești se determinase cuantumul despăgubirilor, Legea nr. 165/2013 a stabilit ca CNCI să efectueze controlul de legalitate în toate dosarele, ca o etapă premergătoare emiterii deciziilor de compensare în puncte (decizii având valoarea juridică a fostului titlu de despăgubire).

În aceste condiții, o mare parte din cele 800 de hotărâri judecătorești anterior menționate au fost puse în executare prin aplicarea noii proceduri legale. Cu maximă celeritate, în ordinea rămânerii irevocabile a hotărârilor, dosarele de despăgubiri au fost analizate de CNCI și, în multe situații, a fost nevoie de documente care să susțină cererile privind acordarea de despăgubiri.

Aplicarea acestei proceduri, reglementată expres de art. 21 din Legea nr. 165/2013, nu a permis însă executarea hotărârilor judecătorești de îndată sau în termenul general de 30 de zile. Din acest motiv, amenzile stabilite înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013 au continuat să curgă, pe zi de întârziere, deși obligațiile stabilite **prin lege în sarcina CNCI** erau altele decât cele în considerarea cărora **instanțele pronunțaseră hotărârile de amendare în sarcina CCSD**.

Indic în acest sens Decizia nr. 337/24 ianuarie 2013 pronunțată de același complet al ÎCCJ, prin care s-a dispus amendarea președintelui CCSD pentru perioada 09.04.2011 - 15.03.2012 (data apariției OUG nr. 4/2012) și, pentru viitor, de la data de 15.05.2013 (data încetării OUG nr. 4/2012) până la emiterea titlului de despăgubire.

Cum în cele 5 zile trecute între 15.05.2013 și intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013 nu avea cum să se desfășoare întreaga procedură de evaluare și emitere a titlului de despăgubire, e lesne de înțeles că obligația a fost imposibil de executat. Ulterior, dosarul în speță, tocmai pe considerentul existenței unei hotărâri judecătorești, a fost soluționat de CNCI cu prioritate, dar conform noii proceduri. În toată această perioadă, însă, a fost în efectivitate sancțiunea amenzii, pe zi de întârziere.

Aspectul asupra căruia doresc să reflectați este legat de măsura în care o hotărâre judecătorească își mai poate produce efectele, în speță obligarea la aplicarea unei proceduri, atunci când procedura respectivă a fost abrogată expres prin lege (!?). Aceasta este practic situația hotărârilor pe care CNCI nu le-a putut pune în aplicare, situație în care s-ar putea afla orice conducător de autoritate publică atunci când, în succesiunea lor, legile reglementează diferit anumite raporturi juridice sau proceduri, iar conducătorul este obligat de instanță la o conduită administrativă care nu mai este în vigoare.

Consider că este evidentă lipsa oricărei vinovății a președintelui CNCI, ca singur fundament pe care s-ar fi putut baza cele 3 sancțiuni de amendare prezentate. Nepunerea în executare a hotărârilor a fost rezultatul suspendării unor activități și, respectiv, al schimbării cadrului legal și procedural al executării obligației. Cu toate acestea, deși în niciunul dintre cazuri nu există o culpă a președintelui CNCI, sancțiunea pentru neexecutarea hotărârilor îl vizează personal, urmând ca amenda să fie suportată din patrimoniul acestuia. Doar pentru a sublinia nedreptatea flagrantă a situației create, arăt că în cazul aplicării celor 3 amenzi s-ar ajunge la plata unei sume de circa 70.000 Euro, iar indemnizația președintelui CNCI în perioada pentru care se aplică amenzile a fost de doar 7500 Euro! Lucrurile sunt cu atât mai grave cu cât, în afara celor 3 amenzi, există și alte sancțiuni similare.

Apreciez că un prim pas pentru evitarea perpetuării acestui conflict între obligații s-a făcut prin modificările aduse Legii nr. 554/2004 în 2014, când s-a statuat că aplicarea amenzii se face, la cererea creditorului, dacă obligația stabilită prin hotărârea judecătorească nu a fost executată în termen de 3 luni de la sancționarea cu amendă. Această rezolvare nu este însă de natură să ofere soluții și pentru situațiile anterior create, existând riscul ca instanțele de executare să calculeze și să aplice amenzi chiar dacă, între timp, obligațiile au fost executate.

Din nefericire, nici în forma sa modificată, Legea nr. 554/2004 nu prevede în mod expres că amenda nu se mai aplică în situația în care obligația a fost executată. Mai mult, textul actual nu permite ca în fața instanței de executare să se poată pune în discuție, pe calea contestației, eventuala înlăturare a amenzii, sau reducerea ei, atunci când se face dovada unor cauze externe care au împiedicat sau întârziat executarea. Cu alte cuvinte, simpla depășire a termenului legal de executare declanșează o stare de vinovăție. Or, ”prezumția de vinovăție” nu poate fi un principiu care să stea la baza afectării grave a patrimoniului persoanelor, pe calea amendării.

Un exemplu edificator de cauză externă care a întârziat executarea hotărârilor judecătorești este chiar pasivitatea celor care au solicitat amendarea președintelui CNCI. În vederea executării hotărârilor judecătorești, CNCI le-a solicitat acestora să completeze dosarele de despăgubire cu documentele prin care să-și susțină cererile de restituire. Perioada în care persoanele au întârziat sau au refuzat transmiterea documentelor solicitate, care nu poate fi imputată președintelui CNCI, a fost inclusă de instanțe în perioada pentru care s-a dispus amendarea. Această situație se regăsește, spre pildă, în dosarul reclamantului Mihail Mihăilescu, în care CNCI a demarat procedura de executare a hotărârii judecătorești în august 2013 dar, din cauza pasivității acestuia, decizia nu a putut fi luată decât în februarie 2015. Mai mult decât atât, în acest dosar s-a constatat că reclamantul nu are dreptul la despăgubiri. Cu toate acestea, președintele CNCI ar urma să plătească amenda pentru neemiterea titlului de despăgubire. Dosarul Mihăilescu este prezentat în anexă.

Cu privire la deficiențele Legii nr. 554/2004, vreau să mai atrag atenția asupra diferenței de tratament între conducătorul instituției publice și instituția publică, atunci când au aceeași calitate de debitor, primul pentru amendă, și al doilea pentru penalități. În timp ce instituția poate solicita, pentru anumite motive, înlăturarea sau reducerea penalităților stabilite de instanță în beneficiul creditorului privat, conducătorul instituției nu poate invoca aceleași motive pentru înlăturarea sau reducerea amenzii care se datorează statului. Această

reglementare diferită a contestației la executare relevă caracterul discriminatoriu, și chiar neconstituțional în opinia mea, al normeii.

Nu în ultimul rând, atrag atenția asupra ineficienței instituției regresului, prevăzută la art. 26 al Legii nr. 554/2004, în condițiile în care persoana împotriva căreia s-ar putea îndrepta președintele CNCI nu este alta decât Statul Român. În mod fără echivoc, imposibilitatea executării hotărârilor judecătorești a fost creată prin legislația adoptată începând cu 15.03.2012, moment de la care au fost suspendate și, ulterior, modificate procedurile în materia emiterii titlurilor de despăgubire.

Pe calea acțiunii în regres s-ar ajunge fie la situația ridicolă în care beneficiarul amenzii, Statul, să fie obligat la plata către președintele CNCI a sumelor pe care acesta le-a plătit, Statului, cu titlu de amendă, fie la un proces pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului prin care aceasta să constate, la fel ca și Curtea Constituțională a României (!), că OUG nr. 4/2012 este constituțională și își produce efectele, iar Statul Român să fie obligat nu numai la plata către președintele CNCI a sumelor pe care acesta le-a plătit cu titlu de amendă, ci și la plata altor sume cu titlu de daune.

Ca o confirmare a punctului de vedere susținut în acest memoriu cu privire la procedura aplicabilă după apariția Legii nr. 165/2013 invoc și Decizia nr. 715/2014 a Curții Constituționale, care a statuat că *“este firesc ca obligația emiterii titlurilor de despăgubire stabilite prin hotărâri judecătorești definitive și irevocabile (...) să fie executată în condițiile noi legi”*.

Apreciez că, în afara aspectelor sesizate în prezentul memoriu, ar putea fi reevaluate și alte prevederi referitoare la executarea hotărârilor judecătorești care, în opinia mea, nu mai corespund scopului avut în vedere inițial, și anume acela de a constrânge debitorul unor obligații stabilite prin hotărâri judecătorești.

Astfel, legea ar trebui să prevadă următoarele:

- amenda se aplică numai pentru fapte imputabile;
- un alt quantum al amenzii pe zi de întârziere raportat la salariul minim brut pe economie pe care instanța să îl poată aplica în funcție de motivele și durata întârzierii executării unei hotărâri judecătorești;
- o cale de atac împotriva hotărârii de amendare. În procedura actuală nu există nicio cale de atac, procesele se desfășoară la instanțele de la domiciliul reclamanților, ceea ce face practic imposibil ca pârâții, conducători ai unor autorități publice centrale, să își poată efectiv apăra interesele.

Pentru toate motivele mai sus arătate, vă rog, domnule Președinte, să analizați oportunitatea modificării în regim de urgență a acelor prevederi ale Legii nr. 554/2004 care expun conducătorii autorităților publice la pericolul de a fi amendați deși nu sunt vinovați pentru neexecutarea sau executarea cu întârziere a unei hotărâri judecătorești.

În susținerea prezentului memoriu anexează următoarele:

- copii ale hotărârilor judecătorești prin care ÎCCJ a stabilit că amenda nu se poate dispune pe perioada de aplicare a OUG nr. 4/2012 (8 hotărâri);
- copii ale hotărârilor prin care s-a dispus amendarea pentru perioada de aplicare a OUG nr. 4/2012 (2 hotărâri);
- copia Deciziei nr. 723/2012 a Curții Constituționale;
- copia Decizie nr. 760/2012 a Curții Constituționale;
- copia Deciziei nr. 715/2014 a Curții Constituționale;
- copiile comunicărilor Curții de Apel Craiova către CNCI;
- rezumatul dosarului reclamantului Mihail Mihăilescu.

Cu deosebită considerație, în speranța unei analize stete,

Președinte,

George BĂESU

