

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1

Titlul actului normativ

LEGE pentru aprobarea Ordonanței de urgență privind adoptarea unor măsuri în materia alcătuirii completurilor de judecată în apel

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

1. Descrierea situației actuale

1.1. Prin Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, care a intrat în vigoare în data de 23 iulie 2018, s-au adus modificări în ceea ce privește compunerea completurilor pentru judecarea cauzelor în apel. Astfel, prin art. I pct. 30 din prima lege citată a fost modificat art. 54 alin. (2) din Legea nr. 304/2004, stabilindu-se următoarele: “Apelurile și recursurile se judecă în complet format din 3 judecători, cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel.”

Având în vedere că, până la intrarea în vigoare a acestei legi, reglementarea anterioară cuprindea o altă soluție normativă (apelurile se judecau în complet format din 2 judecători), legiuitorul a introdus și o dispoziție care a urmărit să stabilească modul de aplicare în timp a noii reglementări. Astfel, art. IV din Legea nr. 207/2018 a prevăzut, indistinct însă, că “Dispozițiile prezentei legi privind judecarea apelurilor în complet de 3 judecători se aplică *cauzelor înregistrate pe rolul instanțelor (s.n.)* după intrarea în vigoare a prezentei legi.”

În considerarea faptului că schemele de personal ale instanțelor judecătorești erau subdimensionate, cu consecințe în ceea ce privește aplicarea dispozițiilor privind judecarea apelurilor în completuri formate din 3 judecători, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției au fost adoptate în regim de urgență măsuri legislative referitoare la compunerea completurilor de apel, fiind adoptată o soluție de suspendare, până la data de 31 decembrie 2019 inclusiv, a aplicabilității prevederilor care statuau că apelurile se judecă în complet format din 3 judecători.

Ulterior, prin Legea nr. 239/2019 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 92/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției, măsura a fost prelungită până la data de 31 decembrie 2020 inclusiv.

1.2. Prin corespondența nr. 20782 din 2.11.2020 adresată Ministerului Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii a analizat impactul aplicabilității, începând cu data de 1 ianuarie 2021, a dispozițiilor legale menționate mai sus.

Astfel, în cuprinsul corespondenței amintite Consiliul Superior al Magistraturii a apreciat că împrejurările ținând de insuficiența resursei umane, care au fundamentat amânarea aplicării acestor dispoziții legale, subzistă și în prezent, arătând faptul că neadoptarea unor măsuri legislative care să prelungească amânarea aplicării acestora are în mod evident potențialul de a afecta desfășurarea corespunzătoare a activității instanțelor de judecată, în special la tribunale și curți de apel. Sub acest aspect, Consiliul Superior al Magistraturii a arătat faptul că prin Noul Cod de procedură civilă apelul a fost generalizat, fiind, de principiu, calea de atac ce se exercită împotriva hotărârilor primei instanțe. Ca atare, tribunalele gestionează un număr semnificativ de apeluri, ceea ce face ca impactul modificării compunerii completului să fie unul major, afectând aproape toate cauzele supuse controlului judiciar la tribunale și majoritatea cauzelor supuse controlului judiciar la curțile de apel. În egală măsură, activitatea ar fi grav afectată și în materie penală la nivelul curților de

apel, care, potrivit dispozițiilor Codului de procedură penală, au competența generală de soluționare a apelurilor împotriva hotărârilor penale pronunțate în primă instanță de judecătoria și tribunale.

Consiliul Superior al Magistraturii a mai arătat că, pe fondul problemelor cu care deja se confruntă instanțele, în raport de volumul mare de activitate, acestea vor întâmpina dificultăți suplimentare decurgând din aplicarea acestor dispoziții legale pentru care nu există resursa umană.

Pentru aceste motive, Consiliul Superior al Magistraturii a apreciat că este necesară o intervenție legislativă de prorogare a termenului de la care ar urma să se aplice dispozițiile art. 54 alin. (2) din Legea nr. 304/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în ceea ce privește judecarea apelurilor în complet format din 3 judecători.

În plus, trebuie arătat că mărirea schemelor de personal în sistemul justiției și ocuparea posturilor vacante este un proces de durată care presupune nu doar organizarea unui concurs de admitere în magistratură sau la Institutul Național al Magistraturii, ci o abordare pe termen mediu, în sensul organizării inclusiv a unor concursuri de promovare la instanțe superioare, în sensul majorării schemelor de personal și de asemenea în sensul asigurării resurselor financiare necesare pentru ocuparea acestor posturi. Deși aceste demersuri au fost în parte inițiate sau realizate (context în care trebuie să se țină seama și de efectele pandemiei COVID-19 asupra organizării diferitelor concursuri), ele nu au fost suficiente până la această dată pentru acoperirea deficitului major de personal din sistem, motiv pentru care se impune o intervenție legislativă de urgență în sensul arătat la punctul următor.

2. Schimbări preconizate.

Având în vedere faptul că subdimensionarea schemelor de personal ale instanțelor judecătorești subzistă și în prezent și ținând seama, totodată, de dificultățile întâmpinate în ceea ce privește configurarea completurilor de judecată, volumul ridicat de activitate și caracterul general al regulii instituite de art. 54 alin. (2) din Legea nr. 304/2004, atât în materie penală, cât și civilă lato sensu (extrapenală), este necesară adoptarea unei soluții legislative având ca obiect amânarea, până la data de 31 decembrie 2022 inclusiv, în vederea asigurării unui interval de timp rezonabil pentru pregătirea sistemului judiciar, a aplicării prevederilor legale referitoare la soluționarea apelurilor în completuri formate din 3 judecători, neadoptarea unei noi măsuri de prelungire a suspendării aplicării art. 54 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare fiind de natură să afecteze funcționarea normală a instanțelor judecătorești, să conducă la prelungirea duratei proceselor, cu consecințe grave asupra respectării principiului judecării cauzelor într-un termen rezonabil (optim și previzibil).

Astfel, excluzând instanțele militare, în luna decembrie 2020, schema totală de posturi de judecător la nivelul curților de apel era de 921 de posturi, fiind vacante un număr de 74 de posturi (reprezentând un procent de 8,03%), iar schema totală de posturi de judecător la nivelul tribunalelor era de 1.692 de posturi, fiind vacante un număr de 210 posturi (reprezentând un procent de 12,41%). La data de 1 decembrie 2020, la nivelul Curții Militare de Apel București erau vacante un număr de 5 posturi de judecător, din schema totală de 8 posturi de judecător, reprezentând un procent de 62,5%.

În ceea ce privește volumul de activitate la nivelul instanțelor care soluționează apeluri sunt relevante datele cuprinse în Raportul privind starea justiției în anul 2019, elaborat de Consiliul Superior al Magistraturii (fiind înregistrate și instanțe care au un grad de încărcare dublu față de media națională), volumul ridicat de activitate al instanțelor fiind prezentat ca una din

vulnerabilitățile sistemului judiciar: Înalta Curte de Casație și Justiție – încărcătura pe schemă pentru anul 2019 a fost determinată la 877 cauze, iar cea pe judecător la 1.153 cauze; Curți de apel - încărcătură medie pe judecător a fost de 544 cauze, iar încărcătură medie pe schemă a fost determinată la 491 dosare; Tribunale - încărcătură medie pe judecător a fost de 654 cauze, iar încărcătură cauzelor pe schemă a fost de 550 cauze (încărcătura pe judecător reflectă numărul de dosare pe care l-a avut de soluționat un judecător în perioada de referință și se calculează prin raportarea numărului total de dosare la numărul mediu al posturilor efectiv ocupate în anul 2019, iar încărcătura pe schemă se determină prin raportarea volumului de activitate la numărul total de posturi prevăzut în statele de funcții ale instanțelor).

Așadar, aplicarea reglementării legale privind judecarea apelurilor în completuri formate din 3 judecători nu s-ar putea realiza în mod obiectiv folosindu-se actuala schemă de judecători, oricum insuficientă, necesitând în mod corelativ o suplimentare considerabilă a schemelor de personal ale instanțelor judecătorești, ceea ce presupune și o influență financiară consistentă neacoperită la acest moment.

Totodată, alcătuirea din 3 judecători a completurilor în apel folosindu-se actuala schemă de judecători ar produce efecte negative directe asupra principiului repartizării aleatorii a cauzelor, în condițiile imposibilității formării completurilor de judecată.

Este de menționat faptul că la adoptarea soluției completului de 3 judecători în apel nu a existat un studiu de impact asupra efectelor care se vor produce în activitatea instanțelor judecătorești. Astfel, modificarea vizează atât completurile fixe de apel, cât și completurile care judecă căile extraordinare de atac exercitate împotriva unor decizii pronunțate în apel, precum și completurile care soluționează incidentele procedurale relativ la cauzele aflate în faza procesuală a apelului, cum ar fi: cererile de recuzare, cererile de abținere, cererile de reexaminare a taxei judiciare de timbru, cererile de reexaminare a încheierilor pronunțate asupra cererilor de ajutor public judiciar, cererile de reexaminare formulate împotriva încheierilor de aplicare a amenzii judiciare sau de obligare la despăgubiri, în aceste din urmă cazuri fiind nevoie de alte completuri de judecată decât cel care este sesizat cu judecarea apelului.

De asemenea, numărul cauzelor în care fiecare judecător urmează să participe va crește semnificativ, existând riscul scăderii calității deliberării - spre exemplu, în cazul unei secții a unui tribunal compusă din 12 judecători, în loc de 6 complete, vor putea fi formate 4 complete (în baza regulii compunerii din 3 judecători a completului), fiecare dintre aceste complete soluționând un număr mai mare de cauze.

În mod evident, o astfel de situație este de natură să afecteze grav dreptul la un proces echitabil în termen rezonabil și să ducă la creșterea exponențială a volumului de muncă al judecătorilor din cadrul instanțelor ce soluționează apeluri, în condițiile existenței unor scheme de funcționare subdimensionate în raport cu schema propusă (3 judecători în completurile de apel) și a unui volum de activitate supradimensionat.

Soluția legislativă propusă prin proiect este, așadar, fundamentată pe următoarele argumente:

- numărul extrem de mare de cauze civile aflate pe rolul tribunalelor și curților de apel, care au competență în soluționarea apelurilor în materie civilă;
- prin Noul Cod de procedură civilă, apelul a fost generalizat, fiind, de principiu, calea de atac ce se exercită împotriva hotărârilor primei instanțe. Ca atare, tribunalele și curțile de apel gestionează un număr semnificativ de apeluri, ceea ce face ca impactul modificării compunerii completului să fie unul major, afectând aproape toate cauzele supuse controlului judiciar la tribunale și majoritatea cauzelor supuse controlului judiciar la curțile de apel;



- tribunalele și curțile de apel gestionează un număr semnificativ de apeluri, ceea ce face ca impactul modificării compunerii completului să fie unul major (în perioada de referință 1.01.2020 - 30.09.2020, la nivelul curților de apel au fost înregistrate un număr de 73.615 de cauze în apel, din care 46.106 cauze nou intrate; pentru aceeași perioadă de referință, la nivelul tribunalelor au fost înregistrate un număr de 171.319 de cauze în apel, din care 93.671 cauze nou intrate);

- încărcătura mare pe judecător la nivel de tribunale și curți de apel;

- schemele de personal (judecători și personal auxiliar) de la nivelul tribunalelor și curților de apel nu sunt adecvate nici în prezent volumului de activitate. Or, o creștere a numărului de judecători în completurile de apel ar conduce la o grevare și mai mare a activității;

- numărul cauzelor în care fiecare judecător urmează să participe va crește semnificativ, în condițiile în care cu același număr de judecători trebuie să se asigure alcătuirea completurilor de apel cu 3 judecători, ceea ce înseamnă creșterea volumului de activitate al fiecărui judecător de la tribunale și curți de apel cu 1/3. Astfel, există riscul real al scăderii calității actului de justiție îndeplinit de judecător, efectul fiind, finalmente, contrar celui scontat de legiuitor, inclusiv din perspectiva judecării cauzelor în termen rezonabil;

- cu referire la materia penală, având în vedere subdimensionarea schemelor de personal ale instanțelor judecătorești, dispozițiile privind judecarea apelurilor în completuri formate din 3 judecători sunt de natură să afecteze funcționarea normală a instanțelor judecătorești și să conducă la prelungirea duratei proceselor, cu consecințe grave asupra respectării principiului judecării cauzelor cu celeritate, respectiv într-un termen rezonabil;

- apropiata intrare în vigoare a dispozițiilor legale referitoare la judecarea apelurilor în complet alcătuit din 3 judecători, ceea ce face necesară aprobarea de către colegiile de conducere ale tuturor instanțelor judecătorești care soluționează apeluri, prealabil datei intrării în vigoare a dispozițiilor normative amintite, la propunerea președinților secțiilor, a înființării noilor complete de judecată ce vor soluționa apelurile în materie penală și extrapenală, în conformitate cu procedura stabilită prin dispozițiile legale în vigoare.

Luând în considerare faptul că, în absența unei intervenții legislative imediate în sensul unei noi măsuri de prelungire a suspendării aplicării art. 54 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare, împrejurările anterior prezentate ar continua să subziste, ceea ce ar fi de natură să afecteze funcționarea normală a instanțelor judecătorești, să conducă la prelungirea duratei proceselor, cu consecințe grave asupra respectării principiului judecării cauzelor într-un termen rezonabil (optim și previzibil), și având în vedere și faptul că o eventuală legiferare, pe altă cale decât delegarea legislativă, chiar în procedură de urgență, nu ar fi de natură să înlăture în termen util aceste consecințe negative, se impune adoptarea prezentei ordonanțe de urgență.

Măsura de prorogare a termenului de la care se va aplica norma cuprinsă la art. 54 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la soluționarea apelurilor în completuri formate din 3 judecători, nu suferă amânare, neexistând vreun alt instrument legislativ ce ar fi putut fi folosit în vederea evitării rapide a consecințelor menționate, având în vedere și iminența sistării activității parlamentare, ca efect al vacanței parlamentare.

3. Alte informații:

Nu au fost identificate.



Secțiunea a 3-a

Impactul socio-economic al proiectului de act normativ

1. Impact macro-economic:

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect

2. Impact asupra mediului de afaceri

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect

2¹. Impactul asupra sarcinilor administrative

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect

2². Impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect

3. Impact social:

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect

4. Impact asupra mediului

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

Secțiunea a 4-a

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)

- în mii lei -						
Indicatori	Anul curent	Următorii patru ani				Media pe cinci ani
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care:						
a) buget de stat, din acesta:						
i. impozit pe profit						
ii. impozit pe venit						
iii. TVA DE PLATĂ						
b) bugete locale						
i. impozit pe profit						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:						
i. contribuții de asigurări						
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care:						
a) buget de stat, din acesta:						
i. cheltuieli de personal						
ii. bunuri și servicii						
b) bugete locale:						
i. cheltuieli de personal						



ii. bunuri și servicii c) bugetul asigurărilor sociale de stat: i. cheltuieli de personal ii. bunuri și servicii						
3. Impact financiar, plus/minus, din care: a) buget de stat b) bugete locale						
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare	Nu este cazul.					
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare	Nu este cazul					
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare						

Secțiunea a 5-a

Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

1. Proiecte de acte normative suplimentare:

1¹. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor publice

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în materie:

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

3. Decizii ale Curții Europene de Justiție și alte documente:

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

4. Evaluarea conformității:

Denumirea actului sau documentului comunitar, numărul, data adoptării și data publicării	Gradul de conformitate (se conformează / nu se conformează)	Comentarii
---	---	------------

5. Alte acte normative și sau documente internaționale din care decurg angajamente

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

Secțiunea a 6-a

Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ

1. Informații privind procesul de consultare cu organizațiile neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate:

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.



2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr.521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative:

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

5. Informații privind avizarea de către:

- a) Consiliul Legislativ
- b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării
- c) Consiliul Economic și Social
- d) Consiliul Concurenței
- e) Curtea de Conturi

Proiectul prezentului act normativ a fost avizat favorabil de Consiliul Legislativ, prin avizul nr. 1282/2020.

Consiliul Superior al Magistraturii a avizat favorabil proiectul de act normativ, prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 221/2020.

Secțiunea a 7-a
Activități de informare publică privind elaborarea
și implementarea proiectului de act normativ

1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ:

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice:

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

Secțiunea a 8-a
Măsurile de implementare

1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale - înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Alte informații:

Nu au fost identificate.



Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului privind adoptarea unor măsuri în materia alcătuirii completurilor de judecată în apel, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare.

PRIM – MINISTRU

FLORIN-VASILE/CÎȚU

