



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 art.651 din Codul de Procedură Civilă, aprobat prin Legea nr.134/2010, inițiată de domnii deputați PNL Gabriel Andronache, Ioan Cupșa și doamna deputat PSD Vicol-Ciorbă Laura-Cătălina (Bp.268/2022).*

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificare art.651 alin. (1) din *Legea nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare*¹, în sensul aplicării corespunzătoare a dispozițiile art. 112 și art. 127 din același act normativ².

¹ ART. 651

Instanța de executare

(1) *Instanța de executare este judecătoria în a cărei circumscripție se află, la data sesizării organului de executare, domiciliul sau, după caz, sediul debitorului, în afara cazurilor în care legea dispune altfel. Dacă domiciliul sau, după caz, sediul debitorului nu se află în țară, este competentă judecătoria în a cărei circumscripție se află, la data sesizării organului de executare, domiciliul sau, după caz, sediul creditorului, iar dacă acesta nu se află în țară, judecătoria în a cărei circumscripție se află sediul biroului executorului judecătoresc investit de creditor.*

² ART. 112

Pluralitatea de părți

(1) *Cererea de chemare în judecată a mai multor părți poate fi introdusă la instanța competentă pentru oricare dintre aceștia: în cazul în care printre părți sunt și obligați accesorii, cererea se introduce la instanța competentă pentru oricare dintre debitorii principali.*

(2) *Dacă un pârât a fost chemat în judecată numai în scopul sesizării instanței competente pentru el, oricare dintre părți poate invoca necompetența la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe.*

ART. 127

Competența facultativă

(1) *Dacă un judecător are calitatea de reclamant într-o cauză de competența instanței la care își desfășoară activitatea sau a unei instanțe inferioare acesteia, va sesiza una dintre instanțele judecătorești de același grad aflate în circumscripția oricăreia dintre curțile de apel învecinate cu curtea de apel în a cărei circumscripție se află instanța la care își desfășoară activitatea.*

(2) *În cazul cererii introduse împotriva unui judecător care ar fi de competența instanței la care acesta își desfășoară activitatea sau a unei instanțe inferioare acesteia, reclamantul poate sesiza una dintre instanțele judecătorești de același grad aflate în circumscripția oricăreia dintre curțile de apel învecinate cu curtea de apel în a cărei circumscripție se află instanța care ar fi fost competentă, potrivit legii.*

(2[^]1) *Dispozițiile alin. (1) și (2) se aplică în mod corespunzător și în ipoteza în care o instanță de judecată are calitatea de reclamant sau de pârât, după caz.*

(3) *Dispozițiile alin. (1) și (2) se aplică în mod corespunzător și în cazul procurorilor, asistenților judiciari și grefierilor.*

Potrivit *Expunerii de motive*, scopul demersului legislativ este „*de a conduce la o reglementare clară și concisă cu privire la competența generală, materială și în special teritorială a instanțelor judecătorești de executare având în vedere existența unor norme cu caracter derogatoriu norme care trebuie să fie în conformitate cu principiul disponibilității*”.

II. Observații

A. Considerații generale

Cu privire la noul Cod de Procedură Civilă (NCPC), subliniem 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, ar trebui privite cu maximă prudență, întrucât procesul 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), iar nu doar a uneia punctuale³.

De asemenea, tot în acest sens, precizăm că se află în dezbateri parlamentară unele inițiative legislative 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.

În acest context, menționăm că, recent, Ministerul Justiției a inițiat 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 revizuii legislative de ansamblu a acestei reglementări, printr-un demers legislativ

³ În acest sens s-a exprimat și doctrina, arătându-se că modificarea modificărilor este nu numai admisibilă, dar chiar necesară, însă după o perioadă rezonabilă de aplicare și verificare a modalităților susceptibile de modificare; astfel, s-a mai arătat, prin „modificări la modificări”, mai înainte de orice verificare practică a consistenței și utilității reglementărilor originare, îndelung și costisitor elaborate, debusolează încă o dată interpretul, discreditând autorul reglementărilor și întreține sentimentul insecurității și al cercului vicios pe care le creionează incompetența sau improvizatia. De mult se simte nevoia de o perioadă de „calm” al valorilor juridice și de o certitudine previzibilă (a se vedea I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 13, nota 4)

unic, concertat, 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 pentru punerea sa în aplicare⁴, fiind antamate, până la acest moment, chestiuni de mare actualitate, cum ar fi pronunțarea, redactarea și comunicarea hotărârilor judecătorești ori digitalizarea actului de justiție.

Mai mult, în contextul consultării tuturor instanțelor judecătorești cu privire la dificultățile întâmpinate în procesul de aplicare a NCPC, a fost realizată și o analiză preliminară a observațiilor și propunerilor de reglementare formulate de acestea, fiind de menționat că nu au fost semnalate dificultăți în aplicarea normei din NCPC propuse a fi amendate de inițiatorii inițiativei legislative.

B. Considerații punctuale

Cum am arătat, scopul inițiativei legislative este reprezentat de necesitatea realizării unei reglementări clare și concise cu privire la competența teritorială a instanței de executare.

În primul rând, trebuie remarcat că insertul normativ (clarificator) propus, corect amplasat ca teză finală la art. 651 alin. (1) NCPC - text general, referitor la competența instanței de executare, nu se raportează, probabil din eroare, la forma aflată actualmente în vigoare a dispozițiilor art. 651 alin. (1) NCPC, acest aspect rezultând atât din instrumentul de prezentare și motivare a inițiativei legislative [unde este redat, în debut, conținutul art. 651 alin. (1) NCPC], cât și din textul propus de inițiatori.

În acest sens, semnalăm că, tot în *Expunerea de motive*, se precizează expres că „se impune modificarea alin. (1) al art. 651 denumit „*Instanța de executare*”, în sensul de a se introduce teza a III-a „*Dispozițiile art. 112 și art. 127 se aplică în mod corespunzător*”.

Astfel, textul propus de inițiatori nu a preluat în mod corect și complet teza a II-a a formei în vigoare a prevederilor art. 651 alin. (1) NCPC - propuse a fi completate (menționăm că în cuprinsul *Expunerii de motive* nu există vreo justificare cu privire la nepreluarea completă a textului amintit, astfel că presupunem, că aceasta reprezintă o omisiune neintenționată), sens în care arătăm că, actualmente, prevederile art. 651 alin. (1) NCPC au următorul cuprins:

⁴ Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările și completările ulterioare;

„Art. 651. Instanța de executare este judecătoria în a cărei circumscripție se află, la data sesizării organului de executare, domiciliul sau, după caz, sediul debitorului, în afara cazurilor în care legea dispune altfel. Dacă domiciliul sau, după caz, sediul debitorului nu se află în țară, este competentă judecătoria în a cărei circumscripție se află, la data sesizării organului de executare, domiciliul sau, după caz, sediul creditorului, iar dacă acesta nu se află în țară, judecătoria în a cărei circumscripție se află sediul biroului executorului judecătoresc investit de creditor”.

Așadar, în măsura în care intenția de reglementare constă exclusiv în adăugarea unei noi teze în cadrul alin. (1) al art. 651, era necesară, în primul rând, remedierea aspectului arătat mai sus, prin preluarea, în mod exact (corect și complet) a art. 651 alin. (1) în integralitatea sa și prin adăugarea normei de trimitere propuse, ca teză finală a textului.

În ceea ce privește soluția propusă, arătăm, în primul rând, că aceasta nu schimbă soluția existentă actualmente, ea nefiind de natură să aducă o îmbunătățire reală a textului propus a fi amendat.

Tot acest sens, arătăm că interpretarea coroborată a prevederilor NCPC referitoare, pe de o parte, la competența instanțelor judecătorești, în general, iar, pe de altă parte, la competența instanței de executare conduce la concluzia că, în cazul pluralității de debitori în etapa executării silite⁵, executorul judecătoresc urmează a alege oricare dintre instanțele (de executare) deopotrivă competente, făcând aplicarea dispozițiilor art. 112 alin. (1) NCPC, care reglementează competența teritorială alternativă în situația pluralității de pârâți. Aceasta este soluția și în împrejurarea în care, la declanșarea executării silite, ne-am afla în oricare dintre situațiile prevăzute la art. 127 NCPC, referitor la competența facultativă.

⁵ Cu privire la această ipoteză, în doctrină s-a arătat că este necesară exprimarea unei manifestări de voință precise a creditorului pentru ca executorul judecătoresc să poată proceda la instrumentarea împreună a tuturor cererilor de executare silită formulate de același creditor într-un singur dosar de executare, îndreptate împotriva mai multor debitori, întrucât principiul disponibilității se opune unui demers inițiat din oficiu de către executorul judecătoresc în sensul de a instrumenta împreună mai multe cereri de executare silită formulate de creditor, în lipsa unei manifestări de voință a acestuia din urmă, cu atât mai mult cu cât instrumentarea dosarului unic de executare poate cunoaște dificultăți serioase sub aspectul modalităților concrete de urmărire silită la care se poate apela, în considerarea unicității și specificității patrimoniului fiecărui debitor. S-a arătat și că, dimpotrivă, creditorul poate fi interesat în efectuarea procedurii de executare împotriva tuturor debitorilor într-un singur dosar executational, în considerarea cauzei executării, care poate fi unică. S-a arătat și că inclusiv în ipoteza în care urmărirea silită este îndreptată împotriva mai multor debitori, executarea silită urmează a se face separat pentru fiecare debitor în parte, creditorul fiind obligat a iniția în mod distinct o procedură de executare pentru fiecare din debitorii săi, prin procedură de executare înțelegându-se modalitatea concertă de realizare a creanței, iar nu necesarmente formarea unor dosare execuționale separate. S-a conchis că, în cazul pluralității de debitori este obligatoriu ca executarea silită să se facă pentru fiecare debitor în parte, având în vedere unicitatea fiecărui patrimoniu urmărit, coparticiparea procesuală pe latură pasivă nefiind posibilă din acest considerent în fața executării silite. Așadar, s-a mai arătat, în cea de-a doua fază a procesului civil coparticiparea procesuală capătă o altă semnificație decât în fața de judecată, întrucât, deși fizic mai mulți debitori pot figura ca părți în cadrul aceleiași dosar de executare, din punct de vedere juridic prezența fiecăruia dă naștere unor demersuri execuționale distincte și separate, în considerarea caracterului propriu al patrimoniului fiecăruia. (E. Oprina în E. Oprina, V. Bozeșan, Executarea silită. Dificultăți și soluții practice, Vol. I, Tema nr. 16 - Problema pluralității de cereri de executare silită și de debitori în dosarul de executare, Editura Universul Juridic, București, 2016, pp. 166-167; în același sens, vezi și Decizia nr. 20/2021 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, mai sus invocată, considerentele nr. 75-78).

De asemenea, arătăm și că, spre deosebire de alte legislații, în sistemul autohton în materie procesual-civilă s-a optat pentru reglementarea într-un singur act normativ a tuturor fazelor procesului civil, așadar inclusiv a executării silite, aspect care facilitează interpretarea coroborată, sistematică, a dispozițiilor acestui act normativ și face inutilă, uneori, utilizarea normelor de trimitere.

De altfel, chiar în cuprinsul *Expunerii de motive* ce însoțește inițiativa legislativă, se arată că, în soluționarea conflictelor de competență în cadrul executării silite, a fost declinată soluționarea cauzei fiind invocate art. 112 și art. 127 NCPC, astfel că instanțele judecătorești investite cu soluționarea conflictelor de competență ivite în cadrul fazei executării silite fac (deja) aplicarea prevederilor mai sus arătate din NCPC.

Mai arătăm că, spre deosebire de problema de drept care a făcut obiectul *Deciziei nr. 20/2021*⁶ a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, 1083 din 11 noiembrie 2021, în care instanța supremă a reținut că „în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 651 alin. (1), art. 666, art. 712, art. 714 și art. 112 din Codul de procedură civilă, instanța de executare competentă teritorial să soluționeze contestația la executare propriu-zisă formulată de unul dintre debitorii la care se referă titlul executoriu este judecătoria care a încuviințat executarea silită a acelui titlu executoriu, în afara cazurilor în care legea dispune altfel”, chestiunea competenței teritoriale a instanței de executare nu pare să fi generat, în practică, probleme de aplicare și interpretare a dispozițiilor art. 651 alin. (1) NCPC, instanțele judecătorești făcând aplicarea prevederilor art. 112 alin. (1) și ale art. 127 NCPC.

Astfel, problema competenței (teritoriale a) instanței de executare care a făcut obiectul *Deciziei nr. 20/2021* s-a ivit ulterior declanșării executării silite și a vizat stabilirea competenței teritoriale a judecătoriei investite cu soluționarea unei contestații la executare, formulată de către un debitor cu sediul/domiciliul, la data sesizării organului de executare, în circumscripția sa teritorială, în ipoteza în care executarea silită a fost încuviințată de către o altă judecătorie, a cărei competență teritorială a fost determinată de sediul/domiciliul unui alt debitor, și care a încuviințat executarea silită în raport cu toți debitorii, inclusiv de cel ce a formulat contestația la executare, prin decizia amintită Înalta Curte de Casație și

⁶ Referitoare la interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 651 alin. (1), art. 666, art. 712, art. 714 și art. 112 din Codul de procedură civilă.

Justiție reținând, cu valorificare *principiului unicității instanței de executare*, între altele, următoarele:

„70. (...) *încă din momentul încuviințării executării silite (care reprezintă condiția esențială a demarării efective a procedurii execuționale) este determinată instanța de executare, aceasta fiind unică pe parcursul întregii proceduri de executare silită, potrivit art. 651 alin. (2) din Codul de procedură civilă. Altfel spus, odată stabilită instanța de executare în raport cu criteriile teritoriale prevăzute de norma menționată, aceasta va rămâne aceeași pe întreaga procedură, fiind unica instanță competentă material și teritorial a soluționa toate cererile și incidentele apărute în cursul executării silite, cu excepția cazurilor în care legea prevede în mod expres altfel.*

71. *Pe cale de consecință, ulterior admiterii cererii de încuviințare a executării silite, calitatea de instanță de executare a instanței care a încuviințat executarea nu doar că este câștigată, dar și rămâne aceeași pe întreaga durată a procedurii execuționale. Aceasta înseamnă că în respectiva executare silită nicio altă instanță nu va putea fi apreciată drept instanță de executare, motiv pentru care - exceptând derogările anume prevăzute, cum este cazul contestației la titlu, spre exemplu - toate cererile și incidentele care vor apărea pe parcursul executării silite vor reveni în competența aceleiași instanțe de executare. (...)*

74. *De asemenea, norma legală care permite introducerea cererii de chemare în judecată a mai multor pârâți la instanța competentă pentru oricare dintre aceștia [art. 112 alin. (1) din Codul de procedură civilă] nu constituie un argument pentru această teză de interpretare a noțiunii de „instanță de executare”, pentru că dispoziția legală este incidentă numai dacă nu se încalcă norme de competență de ordine publică”.*

Tot în ceea ce privește inserarea unei norme de trimitere la art. 112 și art. 127 NCPC, este de remarcat că, în soluționarea conflictelor de competență ivite în faza executării silite, instanțele judecătorești au făcut aplicarea coroborată a prevederilor art. 651 alin. (1) NCPC fie cu dispozițiile art. 112 alin. (1) din același cod, fie cu cele ale art. 127 NCPC.

Astfel, cât privește aplicarea prevederilor art. 112 alin. (2) NCPC, arătăm, pe de o parte, că, în opinia noastră, ipoteza-premisă a textului, care are în vedere chemarea în judecată a unui pârât numai în scopul sesizării instanței competente pentru el, pare a fi mai greu de imaginat în etapa executării silite, iar, pe de altă parte, că teza referitoare la invocarea necompetenței la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate

în fața primei instanțe nu ar putea fi aplicabilă în mod corespunzător în etapa executării silite.

În acest sens, arătăm că în ipoteza unui titlu executoriu vizând o pluralitate de debitori, executarea silită demarată în temeiul acestuia se încuviințează, prin raportare la art. 112 alin. (1) și art. 651 alin. (1) NCPC, de judecătoria în a cărei circumscripție se află, la data sesizării organului de executare, domiciliul sau, după caz, sediul oricărui dintre debitorii principali, în cazul în care printre debitori sunt și obligați accesoriu, competența instanței de executare se determină prin raportare la domiciliul/sediul debitorilor principali.

Necompetența teritorială a instanței care a încuviințat executarea silită⁷ poate constitui motiv de anulare a încheierii de încuviințare a executării silite (doar) în cadrul contestației la executare - s.n., statuările instanței care a încuviințat executarea silită, inclusiv sub aspectul competenței, neavând autoritate de lucru judecat, fiind pronunțate în procedură necontencioasă (potrivit art. 535 NCPC⁸, încheierile pronunțate în procedura necontencioasă nu au autoritatea lucrului judecat).

De asemenea, art. 666 alin. (6) NCPC⁹ prevede că încheierea prin care instanța admite cererea de încuviințare a executării silite nu este supusă niciunei căi de atac, însă poate fi cenzurată în cadrul contestației la executare silită, introdusă în condițiile prevăzute de lege; dispozițiile art. 712 alin. (3)¹⁰ rămân aplicabile.

Acest din urmă text legal [art. 712 alin. (3) NCPC] prevede că, după începerea executării silite, cei interesați sau vătămați pot cere, pe calea contestației la executare, și anularea încheierii prin care s-a admis cererea de încuviințare a executării silite, dacă a fost dată fără îndeplinirea condițiilor legale¹¹.

Prin urmare, apreciem că norma de trimitere vizând art. 112 NCPC în integralitatea sa nu pare a fi o soluție judicioasă și riguroasă.

Concluzionând, arătăm că, în opinia noastră, nu este necesară intervenția legislativă asupra prevederilor art. 651 alin. (1) NCPC, în scop

⁷ Cu privire la competența teritorială în materia executării silite, în doctrină s-a susținut că aceasta este supusă regulilor generale (art. 126 și art. 129 NCPC), urmând a fi calificată de ordine privată ori de către ori în conținutul raportului juridic execuțional intră drepturi și obligații de care părțile pot să dispună, neexistând rațiuni suficiente pentru a considera că norma de competență prevăzută de art. 651 NCPC, deși specială, este de ordine publică (Gh. L. Zidaru în E. Oprina, V. Bozeșan, *Executarea silită. Dificultăți și soluții practice*, Vol. II, Tema nr. 86 - Este competența instanței de executare de ordine publică, Editura Universul Juridic, București, 2017, p. 184).

⁸ Efectele hotărârii

Încheierile pronunțate în procedura necontencioasă nu au autoritatea lucrului judecat.

⁹ (6) Încheierea prin care instanța admite cererea de încuviințare a executării silite nu este supusă niciunei căi de atac, însă poate fi cenzurată în cadrul contestației la executare silită, introdusă în condițiile prevăzute de lege. Dispozițiile art. 712 alin. (3) rămân aplicabile.

¹⁰ De asemenea, după începerea executării silite, cei interesați sau vătămați pot cere, pe calea contestației la executare, și anularea încheierii prin care s-a admis cererea de încuviințare a executării silite, dacă a fost dată fără îndeplinirea condițiilor legale.

¹¹ A se vedea, în acest sens, *Minuta întâlnirii președinților secțiilor civile ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel Brașov, 10-11 iunie 2021*, p. 102;

clarificator, propusă de inițiatorii inițiativei legislative parlamentare, întrucât, fără a învedera, din nou, necesitatea realizării unei intervenții sistematizate asupra NCPC - reglementare fundamentală, pe de o parte, soluționarea aspectelor ce se doresc a fi reglementate își găsește rezolvarea prin interpretarea coroborată a prevederilor din NCPC referitoare la competența instanțelor judecătorești și la competența instanței de executare, iar, pe de altă parte, norma propusă nu este, pentru motivele mai sus arătate, riguroasă și exactă, putând genera prin ea însăși dificultăți de aplicare.

De altfel, rămân pe deplin actuale susținerile doctrinare exprimate cu ocazia declarării neconstituționalității prevederilor art. 650 alin. (1) NCPC - actualul art. 651 alin. (1) NCPC, prin *Decizia Curții Constituționale nr. 348/2014 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 529 din 26 iulie 2014)*.

Astfel, s-a apreciat că singura soluție care răspunde tuturor exigențelor trasate de instanța de contencios constituțional o reprezintă stabilirea competenței instanței de executare prin raportare la domiciliul sau sediul debitorului la data primei sesizări a instanței de executare (competența instanței de executare fiind fixată la acest moment pentru întreaga durată a executării silite, iar eventuale modificări ulterioare ale domiciliului sau sediului sunt lipsite de relevanță), fiind, astfel, transpusă în plan execuțional competența teritorială de drept comun, reglementată în prezent de art. 107 NCPC - soluție care, de altfel, a fost transpusă legislativ.

În același timp, s-a susținut, în mod judicios, că nu este cazul să încercăm transpunerea în faza executării a tuturor regulilor de competență teritorială din faza judecării (e.g. art. 113 sau art. 117 NCPC), deoarece acestea nu sunt în toate cazurile adaptabile raporturilor specifice executării silite, iar încercarea de adaptare ar putea genera o practică neunitară, imprevizibilitate și nepredictibilitate.

Este mai simplu și conform *principiului dreptului la un proces echitabil*, în termen optim și previzibil, ca umplerea vidului normativ să fie făcută prin raportare la o regulă unică cu valoare de drept comun în materie de competență teritorială - *actor sequitur forum rei* - adaptând, bineînțeles, noțiunile de „actor” și „rei” la calitatea procesuală din procedura executării silite, respectiv creditor și debitor¹².

¹² A se vedea V.-M. Ciobanu, Tr.-C. Briciu, Gh.-L. Zidaru, *Consecințele declarării neconstituționalității art. 650 alin.1 din NCPC*, disponibil pe www.juridice.ro

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Nicolae-Ionel CIUCĂ



Președintele Senatului