



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Adresa nr. 14951/2022 din data de 30.09.2022

Biroul permanent al Senatului

504 / 4 oct. 2022

Domnului Tiberiu Horațiu GORUN,
Secretar general al Senatului României

Stimate domnule secretar general,

Referitor la adresa dumneavoastră nr. 3215 din 28.06.2022, prin care ați transmis Consiliului Superior al Magistraturii, spre avizare, un număr de trei propuneri legislative, printre care și *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010, republicată, privind Codul de procedură civilă, cu modificările și completările ulterioare* (b402/20.06.2022), vă facem cunoscut că această solicitare a fost analizată de Comisia nr. 1 comună - „Legislație și cooperare interinstituțională”, în ședința din data de 20 septembrie 2022.

Preliminar, Comisia a apreciat că nu se impune emiterea unui aviz de către Consiliul Superior al Magistraturii, urmând a se exprima un punct de vedere referitor la propunerea legislativă.

În acest sens, a fost avută în vedere maniera în care Curtea Constituțională a delimitat sintagma „acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești” din cuprinsul art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, respectiv în sensul că aceasta se referă „*numai la actele normative care privesc în mod direct organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum modul de funcționare al instanțelor, cariera magistraților, drepturile și obligațiile acestora etc., pentru a nu se ajunge la denaturarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii*” (Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009).

Pe fond, în urma analizării reglementărilor propuse, Comisia a apreciat că propunerea legislativă nu poate fi primită, fiind lipsită de claritate și coerență, maniera improprie de redactare a textelor afectând însuși înțelesul conținutului normativ propus, nefiind respectate exigențele de calitate a legii impuse de însăși Legea fundamentală, prin art. 1 alin. (5).

În acest sens, în jurisprudența Curții Constituționale (a se vedea în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012, Decizia Curții Constituționale nr. 193 din 6 aprilie



Tel: (+40)21-311.69.02
Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro
Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011

2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 370 din 14 aprilie 2022), s-a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei.

Legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe, concretizate în claritatea, precizia și predictibilitatea legii (a se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 500 din 13 mai 2021, paragraful 92).

Curtea a stabilit că cerința de *claritate* a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de *precizie* se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce *predictibilitatea/previzibilitatea* legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează (Decizia nr. 183 din 2 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 381 din 22 mai 2014, paragraful 23).

Totodată, Curtea Constituțională a invocat și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia semnificația noțiunii de previzibilitate depinde în mare măsură de contextul textului despre care este vorba, de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și calitatea destinatarilor săi (Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în *Cauza Dragotoniș și Militaru-Pidhorni împotriva României*, paragraful 35, și Hotărârea din 20 ianuarie 2009, pronunțată în *Cauza Sud Fondi - S.R.L. și alții împotriva Italiei*, paragraful 109). În concret, 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 (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în *Cauza Sunday Times împotriva Regatului Unit*) (a se vedea Decizia nr. 772 din 15 decembrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 315 din 3 mai 2017, paragrafele 22 și 23).

Pe de altă parte, din perspectiva propunerii vizând introducerea unui nou caz de revizuire, relevante pentru prezenta analiză sunt și cele reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr. 189 din 2 martie 2006 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006) în sensul că principiul accesului liber la justiție consacrat prin art. 21 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*”.

Prin Legea nr. 24/2000 au fost stabilite norme de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, ce sunt obligatorii și la elaborarea propunerilor legislative aparținând



deputaților, senatorilor sau cetățenilor, în cadrul exercitării dreptului la inițiativă legislativă – art. 3 alin. (1).

Astfel, potrivit art. 36 alin. (1) din această lege, actele normative trebuie redactate *„într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.”*

Tot astfel, la art. 8 alin. (4) teza I din aceeași lege se arată că *„Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.”*

De asemenea, în conformitate cu art. 6, proiectul de act normativ trebuie să instituie *reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, iar soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.*

Așa cum s-a arătat anterior, propunerea legislativă nu respectă aceste exigențe, reglementările propuse fiind lipsite de claritatea, precizia și previzibilitatea ce trebuie să caracterizeze orice normă pentru a putea fi privită ca „lege”.

De asemenea, soluțiile legislative propuse nu sunt temeinic fundamentate, nefiind realizată o analiză sistematică și corelată cu dispozițiile normative în vigoare, pentru a vedea în ce măsură soluțiile propuse se integrează în ansamblul reglementărilor în materie și se asigură nu doar o corelare, ci și o coerență legislativă.

În acest sens, Comisia a reținut că printr-o serie de propuneri - art. 903 alin. (3) și art. 906 alin. (8) - se instituie o exceptare de la aplicarea unor dispoziții legale în materia executării silite, astfel:

Ar. 903: *„(3) Alineatele precedente nu se aplică și sunt exceptate față de persoanele juridice, instituții și alte entități publice, ca să fie considerate ca debitoare ale obligației de a face sau, după caz, de a nu face, din domeniul aplicării tuturor legilor de restituire a proprietăților, promulgate după anul 1990, pentru bunuri considerate a fi fost preluate abuziv de către Statul Român în perioada regimului comunist.”*

Art. 906: *„(8) Sunt exceptate de la plata penalităților persoanele juridice, instituțiile și entitățile publice cărora li se aplică prevederile de la articolul 903 alineatul (3).”*

De la bun început se reține maniera improprie în care se concretizează intervențiile normative propuse, care face dificilă, dacă nu chiar imposibilă înțelegerea și, pe cale de consecință, aplicarea acestora.

Astfel, în contextul în care inițiatorii propun nu doar completarea art. 906 - care vizează aplicarea de penalități, ci și a art. 903 - care reglementează *Domeniul de aplicare* al dispozițiilor din Secțiunea 1, nu este clar dacă s-a urmărit ca exceptarea propusă să vizeze doar aplicarea de penalități sau toate dispozițiile Secțiunii 1.

De asemenea, echivocul reglementării este relevat și de faptul că, deși în Expunerea de motive ce însoțește propunerea legislativă sunt vizate doar situațiile în care se susține că „nepunerea în aplicare a restituirilor” este „întrutotul justificată”, în cuprinsul textelor propuse nu se face o astfel de distincție, context în care pare a reieși că exceptarea propusă de aceste texte ar urma să se aplice indiferent de situație.

Nu în ultimul rând, s-a reținut lipsa de coerență și fluentă a textului propus de inițiatori pentru art. 903 alin. (3) și exprimarea necorespunzătoare unei norme juridice - „*alineatele precedente nu se aplică și sunt exceptate față de persoanele (...) ca să fie considerate ca debitoare ale obligației de a face sau, după caz, de a nu face, din domeniul aplicării legilor (...) pentru bunuri (...)*”.

Indiferent, însă, care a fost voința inițiatorilor, se impunea formularea unor dispoziții riguroase, care să permită o delimitare clară, neechivocă a sferei de aplicare a reglementării propuse, cu atât mai mult cu cât este vorba despre instituirea unei excepții.

Pe de altă parte, deși în Expunerea de motive se susține existența unor abuzuri în solicitarea de penalități „favorizată de modul în care sunt redactate textele de lege”, nu se realizează o analiză temeinică în legătură cu soluțiile legislative propuse, care să plece de la pretinsa insuficiență a legislației în vigoare și care să aibă în vedere ansamblul reglementărilor relevante în materie, pentru a vedea în ce măsură se corelează cu acestea. Or, în acest context, Comisia a apreciat că propunerile nu pot fi adoptate în această formă.

Inițiatorii propun și norme tranzitorii, însă nu în cuprinsul unui articol distinct al actului de modificare, cum ar fi trebuit, ci al actului normativ a cărui modificare se propune.

Astfel, se propune completarea Codului de procedură civilă, prin introducerea unui nou articol, art. 906¹, cu următorul cuprins:

„(1) Dispozițiile modificatoare se aplică și tuturor procedurilor aflate în curs de soluționare, inclusiv cauzelor existente pe rolul instanțelor.

(2) Persoanele juridice, instituțiile publice și entitățile publice considerate debitoare, împotriva cărora sunt pronunțate hotărâri judecătorești definitive prin care s-au stabilit plata de penalități, în temeiul art. 906, sunt obligate să formuleze cereri de revizuire a acelor hotărâri judecătorești în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi.



(3) În cadrul judecării căii de atac a revizuirii, instanțele sunt datorate, din oficiu, să verifice, prin orice mijloc de probă imposibilitatea restituirii și buna-credință a debitorului obligației de a face, respectiv de a nu face.”

Imprecizia normelor propuse (cum ar fi referirea la „dispozițiile modificatoare” din alin. 1) corelată cu includerea acestora în cuprinsul actului modificat, iar nu al actului de modificare, face dificilă înțelegerea reglementării și, pe cale de consecință, aplicarea ei (în exemplul dat nu reiese despre care anume dispoziții este vorba).

De asemenea, se constată că textul propus pentru alin. (2) stabilește obligația de a formula cerere de revizuire în sarcina „persoanelor juridice, instituțiilor publice și entităților publice considerate debitoare, împotriva cărora sunt pronunțate hotărâri judecătorești definitive prin care s-au stabilit plata de penalități, în temeiul art. 906” fără a distinge cu privire la obiectul obligației de a face/de a nu face în legătură cu care s-au aplicat penalități ori la persoanele juridice obligate. În acest context, reiese că, în toate cazurile, indiferent de situația concretă, persoanele juridice/instituțiile publice/entitățile publice cărora li s-au aplicat penalități în temeiul art. 906 din Codul de procedură civilă, fără distincție, vor fi obligate să solicite revizuirea tuturor hotărârilor judecătorești definitive prin care s-au stabilit aceste penalități (propunere care în mod evident nu ar putea fi primită).

Dispozițiile art. 906¹ alin. (2) nu doar că nu au fost justificate de inițiatori prin expunerea de motive, dar nici nu se corelează cu prevederile propuse pentru alin. (3) al aceluiași articol, care fac vorbire despre „imposibilitatea restituirii” și despre „buna-credință a debitorului obligației de a face, respectiv de a nu face.”

Critici similare sunt valabile și cu privire la textul propus pentru art. 509 alin. (1) pct. 12 din Codul de procedură civilă.

Astfel, în prezent, în cuprinsul art. 509 alin. (1) din Codul de procedură civilă sunt enumerate cazurile în care poate fi cerută revizuirea unei hotărâri pronunțate asupra fondului sau care evocă fondul. Termenul de exercitare a revizuirii este reglementat în cuprinsul art. 511, diferențiat în funcție de cazul de revizuire invocat.

Inițiatorii propun completarea prevederilor art. 509 alin. (1) cu un nou caz de revizuire, textul propus pentru pct. 12 făcând vorbire despre „cazul de revizuire și termenul prevăzut de art. 906 alin. (1), sens în care se modifică corespunzător și art. 511”.

Însă, în contextul în care, în forma în vigoare, prevederile art. 906 alin. (1) nu se referă la vreun caz de revizuire și la un termen aferent, ci la aplicarea de penalități, iar în cuprinsul propunerii legislative nu se propune modificarea acestor prevederi, nu este clar ce anume s-a dorit a se reglementa prin textul normativ propus pentru art. 509 alin. (1) pct. 12, nereieșind în ce

constă noul caz de revizuire propus, în ce condiții și în ce termen ar putea fi invocat ori de când ar începe să curgă termenul de exercitare.

Pe de altă parte, nici această propunere nu a fost motivată de inițiatori, deoarece nu s-a învederat de ce se apreciază insuficient sau necorespunzător cadrul normativ existent în materie (cu consecința formulării propunerii de reglementare) și nici nu s-a analizat dacă și în ce măsură eventualele deficiențe normative constatate ar putea fi valorificate în forma propusă, respectiv prin introducerea unui nou caz de revizuire, din perspectiva specificului căii de atac extraordinare a revizuirii, astfel cum este conturat la acest moment de dispozițiile legale în vigoare.

În plus, din coroborarea tuturor textelor propuse, pare a reieși că acest caz de revizuire va avea o aplicabilitate limitată la hotărârile judecătorești prin care s-au aplicat penalități definitive la intrarea în vigoare a legii, câtă vreme se propune ca, pe viitor, să nu mai fie posibilă aplicarea de penalități în situațiile vizate.

De altfel, dată fiind ipoteza particulară ce pare a fi vizată de propunerea legislativă, în măsura în care s-ar aprecia că se justifică soluțiile normative propuse, Comisia a apreciat că acestea nu ar fi trebuit să se regăsească în cuprinsul reglementării de drept comun în materie procesual civilă (respectiv în Codul de procedură civilă), ci al unor norme speciale.

Pe fondul propunerilor, s-a apreciat că prin prevederea acestui nou caz de revizuire și prin eliminarea posibilității de a solicita aplicarea de penalități în situațiile vizate se înlătură pârghia pusă la îndemâna creditorului unei obligații de a face sau de a nu face care implică faptul personal al debitorului pentru a obține executarea silită a acestei obligații, ajungându-se, practic, la a lăsa fără finalitate titlul executoriu.

Relevante, sub acest aspect, sunt și cele reținute de instanța supremă - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin Decizia nr. 16 din 6 martie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 258 din 13 aprilie 2017.

Astfel, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a reținut, printre altele, că, dat fiind caracterul specific al executării obligațiilor de a face sau de a nu face, ce au în vedere contribuția esențială a debitorului (spre deosebire de obligațiile de a da, ce presupun predarea unui bun, care, în cazul refuzului executării voluntare, pot fi duse la îndeplinire prin formele executării silite directe sau indirecte), s-a impus necesitatea reglementării unor mijloace specifice de constrângere a debitorului obligațiilor cu caracter personal, *intuitu personae*. Prin Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, s-a introdus, ca o noutate absolută în legislație, reglementarea unui nou mecanism pentru executarea obligațiilor de a face sau a nu face, care nu pot fi aduse la îndeplinire prin alte persoane. Prin art. 905 din Codul de procedură civilă (devenit art. 906 după republicarea din 10 aprilie 2015) s-a prevăzut *posibilitatea obligării debitorului la penalități de întârziere, ce vor*



fi încasate de către creditor, acestea reprezentând un mijloc indirect de constrângere a debitorului de a-și îndeplini obligațiile prevăzute în titlul executoriu.

S-a consacrat, astfel, spre deosebire de vechea reglementare, dreptul creditorului de a folosi orice mijloc legal pentru a-l determina pe debitor să execute el însuși obligația, în natură. Astfel, *natura juridică a penalităților este aceea de mijloc juridic de constrângere indirectă pentru asigurarea executării în natură a obligațiilor, acestea putându-se acorda independent de existența unui prejudiciu.* Penalitățile nu se identifică cu daunele-interese compensatorii sau moratorii, fiind distincte de acestea prin finalitatea lor juridică, de *sanctiune de drept procesual civil aplicată de instanța de executare debitorului pentru a-l constrânge să execute o obligație de a face sau de a nu face care implică un fapt personal, menită să înfrângă rezistența debitorului și care constă în obligarea acestuia la plata unei sume de bani în favoarea creditorului, pe zi de întârziere, fie într-o sumă fixă, fie într-un anumit procent.*

Prin decizia precitată, Înalta Curte de Casație și Justiție a subliniat că *penalitățile sunt un mijloc juridic lăsat la îndemâna creditorului, reglementat de legiuitor cu scopul de a obține constrângerea debitorului la executarea în natură a obligației cu caracter personal, fără a reprezenta valoarea prejudiciului suferit de creditor. Penalitățile nu au un caracter reparator, nu au drept scop acoperirea prejudiciului suferit de creditor, ci constituie un mijloc juridic de constrângere indirect pentru asigurarea executării în natură a obligațiilor.*

Inițiatorii propun și completarea prevederilor art. 512 referitoare la „Suspendarea executării”¹ cu un nou alineat, alin. (2), în cuprinsul căruia să se prevadă că *„La data intrării în vigoare a prezentei legi, se suspendă, de drept, toate procedurile de executare silită privind 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.”*

Nici acest text nu este formulat cu suficientă claritate și precizie, căci nu reiese ce anume urmărește reglementarea propusă, părând a fi vorba despre suspendarea de drept a tuturor procedurilor de executare silită în cadrul cărora s-au aplicat penalități, *fără nicio distincție*; or, inițiatorii nu au motivat o astfel de soluție legislativă care, de altfel, nici nu și-ar putea găsi vreo justificare.

În plus, așa cum s-a arătat anterior, eventualele dispoziții tranzitorii propuse printr-o lege de modificare trebuie să se regăsească ca *articol distinct al actului normativ respectiv*, iar nu în cuprinsul actului a cărui modificare se propune.

¹ „Art. 512 - Suspendarea executării

Instanța poate suspenda executarea hotărârii a cărei revizuire se cere, sub condiția dării unei cauțiuni. Dispozițiile art. 484 se aplică în mod corespunzător.”





CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Pentru toate considerentele mai sus expuse, comisia de specialitate din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii a apreciat că se impune exprimarea unui punct de vedere negativ cu privire la propunerea legislativă analizată.

Cu deosebită considerație,

Judecător Marian BUDĂ,
Președintele Consiliului Superior al Magistraturii



Tel: (+40)21-311.69.02
Fax: (+40)21-311.69.01



Website: www.csm1909.ro
Email: secretar_general@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011