



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

369, 09.09.2024

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 completarea articolului 453 din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă*, inițiată de doamna deputat USR Diana Buzoianu împreună cu un grup de parlamentari USR, PSD, PNL, UDMR (**Bp. 250/2024**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea art. 453 din *Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, cu două alineate noi, alin. (3) și (4)¹, propunându-se instituirea unei derogări de la dreptul comun în materia suportării cheltuielilor de judecată pentru litigiile inițiate de organizații neguvernamentale care vizează promovarea unor cauze de interes public.

II. Observații

1. Subliniem că, prin prisma obiectului său de reglementare, o astfel de eventuală intervenție legislativă nu poate fi realizată la nivelul dreptului comun în materie procesual-civilă, care cuprinde (doar) regulile

¹ „(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”.

generale de competență și de judecare a cauzelor civile, inclusiv pe cele referitoare la suportarea cheltuielilor de judecată.

Prin urmare, o derogare de genul celei propuse ar putea fi instituită, eventual, doar la nivelul legislației speciale în materie, ca urmare a unei analize serioase și bine fundamentate (referitoare la necesitatea și oportunitatea efectuării unei astfel de intervenții legislative, cu luarea în considerare a practicii judiciare în materie, a jurisprudenței Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, dar și a eventualelor reglementări similare din dreptul altor state, în care ar trebui să se pună inclusiv problema alegerii categoriilor de litigii pentru care s-ar institui o asemenea derogare, prin identificarea unor criterii obiective care să justifice o astfel de opțiune legislativă, inclusiv din perspectiva compatibilității sale cu dreptul UE), care trebuie făcută *de instituțiile cu competență în domeniile în care se propune efectuarea intervenției legislative*.

Cu toate acestea, apreciem că se impune o atitudine prudentă în reglementarea unei/unor astfel de derogări, inclusiv pentru considerentele prezentate în continuare, din perspectiva *dreptului comun în materie* și a *motivelor* care stau la baza propunerilor formulate, astfel:

- norma generală privitoare la suportarea cheltuielilor de judecată (care constituie o soluție tradițională în dreptul român și nu numai) de la art. 453 alin. (1) din *Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare* (în continuare, *NCPC*) - validată în repetate rânduri de instanța noastră de contencios constituțional², atât sub imperiul vechii reglementări, cât și al *NCPC*, consacră fundamentul suportării acestor cheltuieli, și anume culpa procesuală, care conduce la despăgubirea părții care a câștigat procesul de către cea căzută în pretenții. Trebuie menționat că buna-credință a părții care a pierdut procesul nu justifică exonerarea acesteia de la plata cheltuielilor de judecată.

Altfel spus, riscul pierderii procesului trebuie să fie suportat, din perspectiva costurilor, de partea ce a pierdut procesul și care, prin comportamentul său, chiar dacă nu a fost de rea-credință, a obligat partea potrivnică (care a câștigat procesul) să angajeze anumite cheltuieli pentru susținerea procesului; așadar, răspunderea pentru cheltuielile de judecată

² De exemplu, prin Decizia nr. 463/2016.

îndeplinește o *funcție educativ-preventivă*, prin influența pe care o exercită asupra conștiinței justițiabililor, în sensul că o culpă procesuală care cauzează adversarului o pagubă nu rămâne nesancționată, dar și o *funcție reparatorie* - prin obligarea părții care a pierdut procesul la acoperirea cheltuielilor făcute de partea adversă;

- *NCPC* consacră, la art. 451 alin. (2), un instrument specific - util și indispensabil³ - (întâlnit, de asemenea, în dreptul comparat, dar și în practica instanțelor internaționale - CEDO, CJUE) de limitare a funcției reparatorii, prin acordarea posibilității instanței de judecată de a reduce motivat, chiar și din oficiu, partea din cheltuielile de judecată reprezentând onorariul avocaților, atunci când acesta este vădit disproporționat în raport cu valoarea sau complexitatea cauzei ori cu activitatea desfășurată de avocat, ținând seama și de circumstanțele cauzei, fără ca această măsură să aibă vreun efect în raporturile dintre avocat și clientul său⁴;

- în motivarea intervenției legislative sunt invocate drept argument unele decizii de speță (posibil izolate), referitoare la obligarea unor ONG-uri la suportarea unor cheltuieli de judecată considerate exagerate, care nu ar putea justifica, de unul singur, efectuarea unei intervenții legislative derogatorii de la dreptul comun; mai mult, o asemenea abordare nu ar ține seama de prevederile art. 451 alin. (2) *NCPC*, text care permite reducerea cheltuielilor de judecată, inclusiv a acelor reprezentând onorariul avocatului, astfel că nici argumentul suportării unor onorarii exorbitante făcute de partea care a câștigat procesul cu avocatul său nu ar putea fi primit; este de remarcat că art. 451 alin. (2) *NCPC* este foarte limpede, dispunând că onorariul poate fi redus atunci când acesta este vădit disproporționat în raport cu valoarea sau complexitatea cauzei ori cu activitatea desfășurată de avocat, oferind și criteriul circumstanțelor

³ A cărei utilitate a fost subliniată și în jurisprudența Curții Constituționale (de exemplu, Decizia Curții Constituționale nr. 760/2018 sau prin Decizia Curții Constituționale nr. 323/2022).

⁴ Pentru unele repere de drept comparat, o incursiune istorico-teleologică în dreptul național, dar și pentru fundamentul suportării cheltuielilor de judecată, a se vedea G. Lefter, *Reducerea părții din cheltuielile de judecată reprezentată de onorariul avocatului părții care a câștigat – cel mai hulit instrument de realizare a echității procesuale, precum și doctrina acolo reținută*, disponibil la adresa de internet: <https://www.juridice.ro/essentials/7418/reducerea-partii-din-cheltuielile-de-judecata-reprezentata-de-onorariul-avocatului-partii-care-a-castigat-cel-mai-hulit-instrument-de-realizare-a-echitatii-procesuale>. În același timp, autorul conturează și o opinie critică la adresa inițiativei legislative parlamentare având ca obiect amendarea art. 451 alin. (2) *NCPC* (a se vedea și nota de subsol nr. 7).

cauzei⁵; cu toate acestea, trebuie amintit că la data întocmirii prezentului punct de vedere, se află pe rolul Curții Constituționale, în procedura exercitării controlului de constituționalitate asupra legilor înainte de promulgare, dosarul nr. 1314A/2024 care are ca obiect analiza conformității cu *Legea Fundamentală* a unui demers legislativ⁶ prin care s-a realizat modificarea radicală a dispozițiilor art. 451 *NCPC*, în sensul eliminării posibilității reducerii din oficiu de către instanță a părții din cheltuielile de judecată reprezentând onorariul avocațional, dar și stabilirea faptului că luarea unei astfel de măsuri de către instanță se va realiza prin raportare la criteriile prevăzute de legislația profesiei de avocat pentru stabilirea onorariului; prin aceeași inițiativă legislativă au fost amendate și dispozițiile art. 30 alin. (1) din *Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, teza a II-a a acestui text având următorul cuprins: “În fața instanței, onorariul contractat între avocat și client este prezumat ca fiind unul proporțional în raport cu 2 valoarea sau complexitatea cauzei ori cu activitatea desfășurată de avocat în aceasta.”.

- opinăm că nici argumentul descurajării entităților juridice fără scop lucrativ de a porni procese pentru apărarea drepturilor/intereselor legitime ale altor persoane nu poate fi primit, întrucât, la momentul declanșării procesului civil, justițiabilii, inclusiv persoanele care acționează în temeiul dispozițiilor art. 37 *NCPC*⁷, trebuie să aibă o evaluare proprie a consecințelor introducerii unei acțiuni în justiție, inclusiv în ceea ce privește costurile suportate de partea adversă și, în cazul în care există o culpă procesuală (care nu se suprapune cu reaua-credință) în declanșarea acțiunii (materializată prin pierderea procesului), să-și asume răspunderea pentru producerea acesteia, prin suportarea cheltuielilor corespunzătoare

⁵ Așadar, decizia luată de instanță nu are caracter arbitrar, subiectiv, ci presupune efectuarea unei analize asupra întregii cauze, prin raportare la criteriile mai sus enunțate.

⁶ Etapele desfășurării procedurii parlamentare cu privire la PL-x nr. 788/2023 Proiect de Lege privind modificarea și completarea Legii nr.51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat , precum și pentru modificarea art.451 din Legea nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă pot fi consultate la următoarea adresă de internet: https://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=21426.

⁷ Introducerea unor cereri ori formularea de apărări de către persoane care, fără a justifica un interes personal, acționează pentru apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situații speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general.

care, cum am arătat, în ceea ce privește onorariul avocațial, pot fi reduse în condițiile art. 451 alin. (2) *NCPC*;

- trebuie ținut cont și de faptul că, în procesele avute în vedere prin inițiativa legislativă analizată, în măsura în care acestea vizează contestarea unor acte administrative ori refuzul de a răspunde unei solicitări în termenul prevăzut de lege, calitatea de pârât aparține autorităților și instituțiilor publice; în ipoteza în care acestea au efectuat unele cheltuieli în legătură cu desfășurarea procesului, iar rezultatul acestuia le este favorabil, o eventuală soluție legislativă care ar exonera partea căzută în pretenții de la plata oricăror cheltuieli de judecată nu pare a fi una echilibrată și justă, inclusiv din perspectiva apărării interesului public, această problemă fiind, desigur, actuală și pe deplin aplicabilă și în privința celorlalte subiecte de drept;

- în plus, nu trebuie uitat că, la acest moment, se află în dezbatere parlamentară pe rolul Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională, un proiect de lege⁸ inițiat de Guvernul României care cuprinde o soluție legislativă privind acordarea ajutorului public judiciar și pentru persoanele juridice fără scop lucrativ care acționează potrivit art. 37 *NCPC*.

În plus, sub rezerva celor expuse mai sus, semnalăm că inițiatorii propunerii legislative nu au în vedere nici faptul că dispozițiile art. 37 *NCPC* conferă legitimare procesuală activă nu doar organizațiilor neguvernamentale, ci oricărui subiect de drept (*persoane, organizații, instituții sau autorități*), în măsura în care acționează pentru apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situații speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general.

Așadar, în măsura în care intervenția legislativă este apreciată ca fiind oportună și necesară, sfera de aplicare a textului propus ar fi trebuit să fie corelată cu dispozițiile art. 37 *NCPC*.

Totodată, nu ar putea fi primită nici propunerea de reglementare care stabilește în sarcina instanței de judecată atribuția de a verifica, în toate cazurile, faptul că organizațiile neguvernamentale nu vor suporta cheltuieli de judecată disproporționate, de natură să le afecteze activitatea.

Apreciem că promovarea unei astfel de soluții legislative ar complica

⁸ *Parcursul parlamentar al acestei inițiative legislative poate fi consultat la următoarea adresă de internet:*
https://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=21847.

și prelungi durata procesului civil, deoarece instanța ar trebui să analizeze și să evalueze în mod detaliat situația financiară și impactul cheltuielilor de judecată asupra situației patrimoniale în cazul în care o organizație neguvernamentală are calitate procesuală activă în baza art. 37 *NCPC*, chestiune fără niciun fel de legătură cu obiectul cauzei deduse judecății.

Or, așa cum este și firesc, fiecare dintre părți apreciază în cunoștință de cauză care sunt consecințele participării într-un proces civil, inclusiv din perspectiva costurilor și a implicațiilor pe care acestea le-ar avea asupra propriului patrimoniu.

2. În ceea ce privește soluția legislativă referitoare la definirea sintagmei “*interes public legitim*” în cuprinsul noului alin. (4) al art. 453 *NCPC*, observăm că aceasta preia cu exactitate conținutul dispozițiilor art. 2 alin. (1) din lit. r) din *Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, motiv pentru care opinăm că nu este necesară dublarea prevederilor din cele două acte normative, întrucât, pe de o parte, cel puțin în cazul litigiilor în materia contenciosului administrativ aceste dispoziții ar fi oricum aplicabile, iar, pe de altă parte, în cazul litigiilor civile, sunt aplicabile dispozițiile art. 37 *NCPC*, care fac referire la noțiunile de *apărare a drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situații speciale* și de *ocrotire a unui interes de grup ori general*.

3. Învederăm imperativul realizării unei intervenții sistematizate asupra reglementărilor fundamentale, cum este cazul și al *NCPC*, sens în care arătăm că, în prezent, se află în dezbatere parlamentară și alte inițiative legislative parlamentare vizând modificarea și completarea acestui act normativ, care propun, întocmai ca inițiativa legislativă analizată, mai degrabă modificări și completări punctuale, 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 - pe multiple planuri - asupra realizării actului de justiție.

Considerăm necesară o abordare prudentă în ceea ce privește instituirea unor derogări de la fundamentul suportării cheltuielilor de judecată, și anume culpa procesuală, care conduce la despăgubirea părții care a câștigat procesul de către partea căzută în pretenții, considerent pentru care apreciem ca fiind principală păstrarea, și în privința

persoanelor care acționează în temeiul art. 37 *NCPC*, a soluției *de lege lata* în materie.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ion-Marcu CIOACU
PREM-MINISTRU



Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului