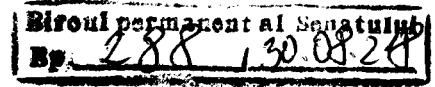
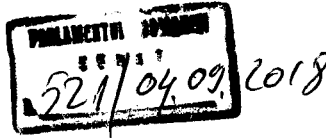




GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU



1551
20022018

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.134/2010 privind Codul de Procedură Civilă*, inițiată de domnul senator PNL Marius Petre Nicoară (**Bp.288/2018**).

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare*, propunându-se completarea art. 35 cu o teză nouă conform căreia „*Dacă printr-o cerere depusă în constatare la instanță sau dacă aceasta poate constata prin sentință nelegalitatea acelor fapte ce vor constitui probe la cererea de revizuire, creându-se drept la revizuire. Mai precis, actele de proprietate, testamentul în formă autentică, extrasul de carte funciară și actele de la autoritățile locale, au fost înlăturate total*”.

Totodată, prin inițiativa legislativă se propune completarea art. 509 alin.(1) cu trei noi puncte, **pct. 12-14**, în sensul introducerii a trei noi situații în care revizuirea unei hotărâri pronunțate asupra fondului sau care evocă fondul poate fi cerută, respectiv:

- instanța de judecată pronunță o hotărâre nelegală, nedreaptă, abuzivă și cu rea-credință, ce rezultă din considerentele hotărârii respective, într-o cauză civilă, dar pentru care nu au fost sesizate organele de urmărire penală pentru motive de mare risc (daunele morale), hotărârea fiind extrem de păgubitoare pentru cei împotriva cărora a fost dată;

- când se procedează contrar reglementărilor *Legii nr. 169/1997 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, cu modificările și completările ulterioare*, care prevede că persoanelor fizice îndreptățite cărora li s-a eliberat titlu de proprietate pentru terenul revendicat și care este proprietatea sa (cu extras de carte funciară) nu li se poate anula titlul de proprietate;

- când, prin hotărâri nelegale, nedrepte și abuzive, a fost împiedicată persoana fizică la realizarea dreptului de recuperare a terenului aflat în proprietatea sa.

II. Observații

1. Cu titlu preliminar, precizăm că reglementările propuse prin inițiativa legislativă ar necesita o analiză în contextul mai larg al unei evaluări unitare a impactului aplicării noilor coduri. În acest sens, menționăm că Ministerul Justiției, cu intenția de a genera o analiză unitară a cadrului legislativ actual și de a evita crearea de disfuncționalități prin modificări punctuale și intempestive care să determine probleme de aplicare a legii, a inițiat un demers în acest scop, care beneficiază de contribuțiile actorilor sistemului judiciar (Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Public, membrii Comisiilor de elaborare a noului Cod de procedură civilă și a legii pentru punerea sa în aplicare, asociațiile magistraților, dar și celelalte profesii juridice cu atribuții în înfăptuirea actului de justiție ori conexe actului de justiție, instituții de învățământ superior și Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române).

Totodată, arătăm că, recent, *noul Cod de procedură civilă* (NCPC) a fost supus unei substanțiale intervenții legislative, prin adoptarea, de către Parlamentul României, a *Legii pentru modificarea și completarea Legii*

nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (Plx. 346/2018), act normativ prin care au fost amendate inclusiv unele dispoziții din NCPC în materia căii de atac a revizuirii.

De asemenea, tot cu titlu general, arătăm că NCPC constituie expresia unui efort susținut desfășurat pe parcursul mai multor ani, în vederea creării în materie civilă a unui cadru legislativ modern care să răspundă imperativelor funcționării unei justiții moderne, adaptate așteptărilor sociale, precum și creșterii calității acestui serviciu public. Dispozițiile NCPC au urmărit să asigure accesul justițiabililor la mijloace și forme procedurale mai simple și accesibile și accelerarea procedurii, inclusiv în faza executării silite. În egală măsură, NCPC a urmărit să pună accent pe dimensiunea preventivă a normelor sale, răspunzând și exigențelor de previzibilitate a procedurilor judiciare decurgând din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și, implicit, din cele statuate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Dată fiind preocuparea esențială de asigurare a celerității soluționării cauzelor, concomitent cu îmbunătățirea calității actului de justiție, soluțiile legislative consacrate de NCPC urmăresc să răspundă atât în mod direct, cât și prin efectele preconizate acestui imperativ, indiferent dacă este vorba despre resistemizarea etapelor procesului civil în așa fel încât să conducă la un dialog judiciar, în termeni clari și onești, de simplificarea formelor procedurale ori modificarea competenței materiale a instanțelor judecătorești, odată cu reșezarea sistemului căilor de atac sau, în fine, de măsuri de natură să ducă la responsabilizarea părților în proces.

2. Cât privește soluțiile cuprinse în inițiativa legislativă, arătăm că, din perspectiva cerințelor de calitate, precizie și previzibilitate, după cum este știut, nerespectarea acestor imperative, de natură să genereze confuzii și incertitudine, dar și dificultăți în ceea ce privește interpretarea și aplicarea reglementării, a fost sancționată de Curtea Constituțională¹.

Sub aspectul imperativului ca norma legală să prezinte un anumit grad de claritate și previzibilitate, Curtea Constituțională a reținut, în mod constant în jurisprudența sa, că:

„Principiul accesului liber la justiție consacrat prin textul citat din Legea fundamentală implică, între altele, adoptarea de către legiuitor a

¹ A se vedea Decizia nr. 903/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 55/2002 privind regimul de deținere al câinilor periculoși sau agresivi, prin care Curtea a reținut că „textul de lege criticat este deficitar din perspectiva lipsei de corelare cu prevederile din Codul penal la care art. 11 din ordonanța de urgență face trimitere, ceea ce este de natură să genereze confuzii și incertitudine cu privire la consecințele inacțiunii descrise în norma de incriminare, dar și dificultăți în ceea ce privește interpretarea și aplicarea textelor de lege criticate”.

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.

În acest sens s-a pronunțat în mod constant și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care, de exemplu, în Cazul Rotaru împotriva României, 2000, a statuat că "o normă este «previzibilă» numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita", iar în Cazul Sunday Times contra Regatului Unit, 1979, a decis că "[...] 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. Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă"².

Curtea Constituțională a mai reținut în jurisprudența sa că:

„de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat; astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat”³.

În context, amintim că Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a statuat că legea trebuie, într-adevăr, să fie accesibilă justițiabilului și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Or, pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului⁴.

² A se vedea Decizia nr. 189/2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 20 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

³ A se vedea Decizia nr. 1/2014 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 155/2001 privind aprobarea programului de gestionare a câinilor fără stăpân, astfel cum a fost aprobată prin Legea nr. 227/2002, precum și, în special, ale art. 1 pct. 5 [referitor la art. 4 alin. (1)], pct. 6 [referitor la art. 5 alin. (1) și (2)], pct. 8, pct. 9 [referitor la art. 8 alin. (3) lit. a-d)], pct. 14 [referitor la art. 13¹ și 13⁴], pct. 15 [referitor la art. 14 alin.(1) lit. b)] din lege.

⁴ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 348/2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 650 alin. (1) și art. 713 alin. (1) din Codul de procedură civilă, inclusiv jurisprudența CEDO acolo citată.

De asemenea, precizăm că în jurisprudența CEDO s-a mai reținut că una dintre cerințele care decurg din expresia „prevăzută de lege” este previzibilitatea. Astfel, s-a mai precizat, o normă nu poate fi privită ca o „lege” decât dacă este formulată cu suficientă precizie pentru a permite cetățenilor să-și adapteze comportamentul în funcție de aceasta; aceștia trebuie să fie în măsură – dacă e nevoie, cu asistența juridică corespunzătoare – să prevadă, într-o măsură rezonabilă în funcție de circumstanțe, consecințele pe care o anumită acțiune le poate implica. Astfel de consecințe nu trebuie să fie previzibile cu certitudine absolută: experiența arată că acest lucru este imposibil de atins. Deși certitudinea este un deziderat, aceasta poate conduce la o rigiditate excesivă, iar legea trebuie să fie capabilă să țină pasul cu modificările circumstanțelor. În consecință, multe legi sunt inevitabil formulate în termenii care, într-o măsură mai mare sau mai mică, sunt vagi și a căror interpretare și aplicare devine o chestiune ce se rezolvă prin jurisprudență. Nivelul de precizie a legislației interne – care nu poate în nici un caz acoperi orice eventualitate – depinde într-o măsură considerabilă de conținutul legii în cauză, sfera sa de aplicare și numărul și statutul celor cărora li se adresează. În special, o regulă este „previzibilă”, atunci când aceasta oferă o măsură de protecție împotriva ingerințelor arbitrare ale autorităților publice și împotriva aplicării extensive a unei restricții în detrimentul unei părți⁵.

În raport cu exigențele mai sus amintite, rezultate din jurisprudența CEDO și a Curții Constituționale, opinăm că soluțiile propuse prin inițiativa legislativă sunt de natură să aducă atingere prevederilor art. 1 alin. (5) din *Constituția României, republicată*, în componenta referitoare la calitatea, precizia și previzibilitatea legii.

În acest sens, cu referire la propunerea de modificare a dispozițiilor art. 35 din NCPC, arătăm că în doctrină s-a precizat că acest text reglementează acțiunile (cererile) în constatare prin care reclamantul solicită instanței să constate numai existența unui drept al său (acțiuni în constatare pozitive) sau inexistența unui drept al pârâtului împotriva sa (acțiuni în constatare negative). Acest tip de acțiuni a fost reglementat în mod expres pentru prima dată în Codul din 1948, în art. 111, situația prezentându-se în aceeași termeni și în NCPC: art. 30 alin. (1) NCPC consacră regula, adică acțiunea (cererea) în constatare. Era nevoie de un text distinct, deoarece în cazul acestor acțiuni reclamantul nu formulează o

⁵ A se vedea Hotărârea CEDO din 7 iunie 2012 pronunțată în cauza Centro Europa 7 s.r.l. și Stefania împotriva Italiei, par. 141-143, inclusiv jurisprudența acolo citată.

pretenție împotriva unei alte persoane, nu pretinde un drept, ci are un obiectiv limitat și anume să constate existența sau inexistența unui drept. S-a mai arătat că acțiunile în constatare prezintă anumite particularități de care trebuie să se țină seama:

- art. 35 conferă în mod expres legitimare procesuală oricui are interese pentru a se constata existența sau inexistența unui drept;

- textul vorbind de constatarea existenței sau inexistenței unui drept este, fără îndoială, că acțiunea în constatare nu poate fi folosită pentru constatarea existenței sau inexistenței unei situații de fapt;

- datorită obiectivului limitat al reclamantului – numai constatarea existenței sau inexistenței unui drept – hotărârile pronunțate în acțiunile în constatare nu constituie titluri executorii, adică nu pot fi puse în executare silită;

- acțiunea în constatare are caracter subsidiar, adică, astfel cum prevede în mod expres art. 35, cererea nu poate fi primită dacă partea poate cere realizarea dreptului pe orice altă cale prevăzută de lege; deci, legiuitorul dă preferință realizării dreptului, pentru a înlătura definitiv neînțelegerile cu privire la dreptul respectiv și, numai în măsura în care acest lucru nu este posibil, permite introducerea unei cereri în constatare. Textul din NCPC are o nuanță importantă față de fostul art. 111, care prevedea doar că cererea nu poate fi primită dacă partea poate cere realizarea dreptului; preluând soluțiile din doctrină și jurisprudență, textul precizează că este vorba de orice altă cale de realizare a dreptului, deci, inclusiv o contestație la executare, dacă este cazul.

Mai arătăm că, în context, prezintă relevanță și cele statuate în jurisprudența Curții Constituționale cu privire la art. 111 din Codul de procedură civilă din 1865. Astfel, prin *Decizia nr. 754/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 111 din Codul de procedură civilă*, Curtea a constatat că „dispoziția legală criticată consacră acțiunea în constatare, numită și în recunoașterea dreptului sau în confirmare, acțiune prin care reclamantul solicită instanței să constate existența unui drept al său sau inexistența unui drept al pârâtului împotriva sa. Pentru exercitarea acțiunii în constatare este necesară îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții: partea să nu poată cere realizarea dreptului, să justifice un interes și prin acțiune să nu urmărească contestarea existenței sau inexistenței unei stări de fapt. O particularitate importantă a acțiunii în constatare rezidă în caracterul său preventiv, scopul exercitării sale fiind acela de a preîntâmpina contestarea

unui raport juridic. Prevederile art. 111 din Codul de procedură civilă statornicească, de asemenea, principiul subsidiarității acțiunii în constatare în raport cu acțiunea în realizarea dreptului. Astfel, pentru chiar admisibilitatea acțiunii, norma procedurală impune condiția negativă ca partea să nu poată cere realizarea dreptului dedus judecății. Caracterul subsidiar și limitat al acestei acțiuni constituie expresia voinței legiuitorului de a adopta norme prin care actul de justiție să fie gestionat în mod eficient, astfel încât activitatea organelor judiciare să nu fie încărcată cu două acțiuni paralele: una în constatare și una în realizarea dreptului”.

Având în vedere aspectele menționate, apreciem că propunerea legislativă nu respectă exigențele de claritate, precizie și previzibilitate, fiind de natură să creeze confuzie în ceea ce privește aplicarea dispozițiilor legale în cauză.

Mai mult, modalitatea de redactare a normei propuse pentru art. 35 NCPC, lipsită de claritate și de rigoare, este de natură a crea dificultăți în ceea ce privește integrarea acesteia în ansamblul legislației în vigoare. Cu privire la acest aspect, în literatura de specialitate s-a arătat că grija esențială a celui care redactează un act normativ este să realizeze o construcție care să ofere arhitecturii acestuia o deplină integrare în sistemul legislației, concomitent cu realizarea unor prescripții normative individuale apte de integrare în sistemul dreptului. Totodată, cu privire la asigurarea inteligibilității actelor normative, s-a arătat că acestea trebuie să fie redactate într-un stil sobru, concis, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor de gramatică și de ortografie, cerințe care nu sunt, în opinia noastră, respectate la redactarea normelor propuse prin inițiativa legislativă.

În acest sens, amintim și prevederile art. 6 alin. (1) din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit căreia „Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. 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”.

Totodată, art. 8 alin. (4) din același act normativ prevede că „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor*”.

3. În ceea ce privește amendarea dispozițiilor art. 509 alin. (1) NCPC, arătăm că revizuirea este acea cale extraordinară de atac de retractare, prin intermediul căreia se poate obține desființarea unei hotărâri judecătorești definitive și reînnoirea judecării în cazurile expres și limitativ determinate de lege. În principiu, revizuirea oferă posibilitatea retractării unei hotărâri judecătorești definitive care se dovedește a fi greșită în raport cu unele împrejurări de fapt survenite după pronunțarea acesteia.

Retractarea unei hotărâri judecătorești definitive produce efecte grave pentru părți și pentru stabilitatea raporturilor juridice civile. De aceea, legea admite revizuirea numai în cazurile strict determinate de lege, iar calea de atac a revizuirii are ca obiect numai hotărâri definitive.

Cu privire la obiectul revizuirii, precizăm că acesta este determinat chiar prin dispozițiile primului alineat al art. 509 din *Codul de procedură civilă*. Din dispozițiile legale menționate rezultă că legea are în vedere exercitarea revizuirii numai pentru motive expres și limitativ prevăzute de lege, lăsând, însă, părților posibilități multiple de a ataca o hotărâre în scopul îndreptării erorilor săvârșite cu prilejul judecării cauzei.

Așadar, situațiile ce constituie cazuri de revizuire trebuie reglementate cu suficientă claritate și previzibilitate pentru a nu permite retractarea hotărârilor decât în situații limitativ prevăzute; în caz contrar, s-ar aduce atingere atât *principiului autorității de lucru judecat*, cât și *principiului general al securității juridice*, principii fundamentale într-un stat de drept (art. 1 alin. (3) și (5) din *Constituția României, republicată*). În acest sens, a statuat și Curtea Constituțională în jurisprudența sa (spre exemplu, prin *Decizia nr. 266/2008 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 322 pct. 5 și art. 324 alin. 1 pct. 4 din Codul de procedură civilă*) arătând că „*Interesul legat de stabilitatea hotărârilor judecătorești definitive, precum și a raporturilor juridice care au fost supuse controlului instanțelor prin hotărârile respective a impus ca legea să stabilească riguros și limitativ cazurile și motivele pentru care se poate exercita această cale de atac, precum și modul în care acestea pot fi probate*”.

În considerarea acestor argumente, apreciem că nici modificările propuse prin inițiativa legislativă la art. 509 NCPC nu respectă exigențele constituționale amintite, fiind de natură să aducă atingere *principiului autorității lucrului judecat* și *principiului securității juridice*, dar și exigențelor constituționale referitoare la claritatea, precizia și previzibilitatea normei juridice.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,



Viorica DĂNCILĂ

PRIM-MINISTRU

Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**

Președintele Senatului