

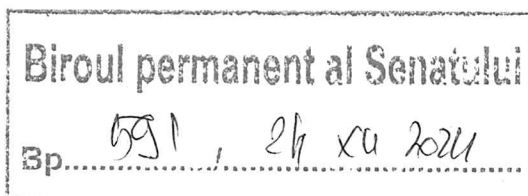


CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

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

Adresa nr. 3/19319 din data de 20.12.2024

Domnului Mario-Ovidiu OPREA,
Secretar general al Senatului României



b591/nom **Stimate domnule secretar general,**

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. XXXV/4850/18.11.2024, prin care ați solicitat Consiliului Superior al Magistraturii avizarea *Propunerii legislative pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare (b591/11.11.2024)*, vă comunicăm că aceasta a fost analizată în ședința Comisiei nr. 1 reunită – „Legislație și cooperare interinstituțională” din data de 18.12.2024.

Referitor la solicitarea de avizare a propunerii legislative, Comisia a reținut prevederile art. 39 alin. (3) din Legea nr. 305/2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii, potrivit căroră „*Plenul Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești.*” Această prevedere este identică cu vechea reglementare cuprinsă în art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Sfera de cuprindere a sintagmei „*acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești*”, în funcție de care se poate determina obligația legală și constituțională a autorităților competente de a solicita avizul Consiliului Superior al Magistraturii, a fost circumscrisă de Curtea Constituțională în jurisprudența sa¹, reținând 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*”.

Având în vedere că propunerea legislativă nu privește activitatea autorității judecătorești, în sensul atribuit acestei sintagme de Curtea Constituțională, ***Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare*** nu se încadrează în categoria actelor normative supuse avizării Consiliului Superior al Magistraturii, putând fi exprimat un punct de vedere cu privire la aceasta.

¹ A se vedea Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009 și Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 februarie 2017.



Din această perspectivă, Comisia a reținut că propunerea legislativă vizează modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 cu privire la soluționarea excepției de nelegalitate și, respectiv, la aplicarea amenzii de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere în cadrul procedurii de executare silită a hotărârii judecătorești prin care autoritatea publică a fost obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative.

1. Referitor la propunerea de completare a art. 4 cu trei alineate noi, respectiv alin. (5), (6) și (7), Comisia a apreciat că, din punct de vedere tehnic, textele formulate nu respectă stilul propriu actelor normative, din verificările efectuate constatându-se că acestea sunt aproape identice cu concluziile formulate în cadrul unei analize doctrinare publicate în anul 2022². Și aspectele reținute în expunerea de motive sunt similare elementelor acestei analize.

Or, potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu modificările și completările ulterioare, *„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, conform art. 8 alin. (1) și (2) din aceeași lege, proiectele de legi, propunerile legislative și celelalte proiecte de acte normative se redactează în forma prescriptivă proprie normelor juridice, prin modul de exprimare actul normativ trebuind să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu. Mai mult, art. 36 alin. (1) din lege stabilește că *„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.”*

Mai mult, propunerea legislativă nu respectă condițiile de calitate a legii, reglementarea propusă fiind neclară, confuză. Or, conform art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, *„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.”*

În ceea ce privește fondul propunerilor, se observă că acestea consacră anumite obligații în sarcina instanței investite cu soluționarea unei excepții de nelegalitate, cum ar fi:

- să analizeze aspectele esențiale care țin de admisibilitatea excepției;

² Excepția de nelegalitate în fața instanțelor de drept comun, Andreea Tabacu, Revista Transilvană de Științe Administrative 2(51) / 2022, p. 97



- să identifice dacă este un act administrativ sau numai un act premergător ori o operațiune administrativă;
- să verifice dacă s-a solicitat anterior pe calea acțiunii directe anularea actului administrativ;
- să constituie corect cadrul procesual subiectiv.

Sub acest aspect, Comisia a apreciat că nu se impune o astfel de reglementare, în condițiile în care propunerile se referă la atribuții pe care judecătorul investit cu soluționarea unei excepții de nelegalitate le exercită în mod firesc, fiind de esența soluționării oricărei cauze obligația de a analiza admisibilitatea cererii, de a stabili corect cadrulul procesual sau de a stăruie prin orice mijloace pentru aflarea adevărului.

2. În ceea ce privește propunerea de modificare a art. 24 alin. (3), Comisia a reținut că forma în vigoare este rezultatul modificărilor aduse prin Legea nr. 84/2023 pentru modificarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Anterior acestor modificări, art. 24 alin. (3) prevedea, în esență, că amenda se aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate.

În Expunerea de motive a Legii nr. 84/2023 se arată că formula „conducătorul autorității” poate conduce în practică la dificultăți în ceea ce privește stabilirea clară a persoanei vizată de amendă, dar și la o sancționare a conducătorului pentru o neexecutare în condițiile în care aceasta ar fi generată exclusiv de încălcarea unor atribuții ale personalului de specialitate din cadrul autorității publice sau persoanei delegate, pentru care legea stabilește o răspundere juridică a acestora.

Se mai preciza că un aspect relevant îl reprezintă și bugetul din care urmează a fi achitată amenda judiciară (al persoanei fizice care ocupa funcția de conducător sau al autorității publice), în condițiile în care conducătorul autorității nu stă în proces ca persoană fizică, nu are posibilitatea de a-și face o apărare proprie efectivă. În acest context se aduce atingere unui drept efectiv la apărare al acestuia și sancțiunea instituită asupra sa este injustă și disproporționată.

Totodată, dacă s-ar suporta o sancțiune din patrimoniul persoanei fizice care este conducător al autorității apare și o dificultate reală de exercitare ulterioară a acțiunii în regres față de persoana — funcționar public sau personal contractual - căreia i-ar fi fost repartizată sarcina pe care nu a îndeplinit-o culpabil. Aceasta în contextul în care persoana fizică ce ocupă vremelnic funcția de conducător al autorității este nevoită să efectueze proceduri de durată și anevoioase pe cheltuiala proprie, putându-se crea o situație deosebit de împovărătoare pentru aceasta în contextul absenței unei culpe personale efective în legătură cu neexecutarea obligației instituite în sarcina autorității publice al cărei conducător este sau era la data neexecutării.

Dacă amenda judiciară este stabilită în sarcina autorității sau instituției publice, respectiv persoanei juridice, ea este achitată din bugetul acesteia și, ulterior, suma ar fi recuperată în acțiunea în regres împotriva persoanei responsabile.

S-a apreciat că o asemenea soluție legislativă asigură și o coerență și uniformitate de ansamblu ale legii, atât în ceea ce privește art. 24 din lege, cât și în ansamblul textelor acesteia; aceasta întrucât textul art. 24 se referă sistematic la obligarea autorității publice prin hotărâre judecătorească, la calitatea acesteia de debitor și la o neexecutare care aparține debitorului, autorității, fiind așadar coerent și logic ca sancțiunea neexecutării să fie în sarcina autorității care nu a executat obligația.

S-a mai arătat că procedura reglementată de acest articol face referire, în contextul aplicării sancțiunilor și acordării penalităților și despăgubirilor, la culpa autorității publice ca debitor al obligației neîndeplinite din titlul executoriu și nu la sfera atribuțiilor conducătorului și la exercitarea eventual defectuoasă a acestora.

Procedura nu permite așadar decât stabilirea unei neexecutări din partea debitorului autoritate publică, putându-se stabili doar culpa autorității ca un întreg, neputându-se examina în acest cadru culpa conducătorului sau a unui anume funcționar care prin neîndeplinirea obligației sale de serviciu a determinat neexecutarea.

Comisia a apreciat că își mențin valabilitatea considerentele avute în vedere la momentul modificării art. 24 alin. (3) și nu se impune o nouă modificare în sensul propus, care implică revenirea parțială la forma anterioară a Legii nr. 554/2004.

De asemenea, activitatea de legiferare trebuie să se realizeze în limitele și în concordanță cu Constituția și, totodată, să asigure calitatea legislației, adică legea să fie cunoscută și înțeleasă, să fie suficient de precisă și previzibilă, astfel încât să ofere securitate juridică destinatarilor săi. Or, modificările legislative succesive, inclusiv de natura celor propuse, sunt de natură să afecteze tocmai securitatea raporturilor juridice.

Pe aceste premise, Comisia a apreciat că Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, nu poate fi adoptată în forma propusă.

Cu deosebită considerație,

Secretar general al Consiliului Superior al Magistraturii
Judecător Andreea Simona UZLĂU

