

Adresa nr. 23701 din 14.12.2023

Doamnei Alina-Ștefania GORGHIU
Ministrul justiției

Stimată doamnă ministru,

Având în vedere informațiile prezentate în spațiul public referitoare la intenția Guvernului de a adopta unele măsuri de natură să afecteze drepturile personalului din sistemul justiției, precum și proiectul de *Ordonanță de urgență privind unele măsuri fiscal bugetare în domeniul cheltuielilor publice, pentru consolidare fiscală, combaterea evaziunii fiscale, pentru modificarea și completarea unor acte normative precum și pentru prorogarea unor termene*, pus în dezbatere publică de Ministerul Finanțelor, Consiliul Superior al Magistraturii constată necesitatea unei intervenții ferme care să determine autoritatea executivă să reevalueze un astfel de demers, astfel încât principiile fundamentale ale funcționării statului de drept să fie respectate.

Consiliul Superior al Magistraturii consideră că art. VIII din proiectul actului normativ menționat este în contradicție flagrantă atât cu Constituția României, republicată, cât și cu Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția), întrucât reglementarea propusă:

- încalcă independența justiției din perspectiva componentei financiare reprezentate de drepturile salariale personalului din sistemul judiciar, nesocotind art. 124 alin. (3) și art. 133 alin. (1) din Constituția României, republicată;
- este profund discriminatorie, fiind contrară art. 16 din Constituție și art. 14 din Convenție;
- ignoră dreptul fundamental la un proces echitabil în componenta referitoare la accesul la justiție, încalcând astfel art. 21 din Constituție și art. 6 din Convenție;
- reprezintă o atingere gravă adusă dreptului de proprietate al creditorilor, nesocotind astfel art. 44 din Constituție și art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție;
- încalcă principiul separației puterilor în stat prin nesocotirea efectelor hotărârilor judecătorești de către puterea executivă, contravenind astfel art. 1 alin. (4) din Constituție;
- ignoră cerința de calitate a legii, având un caracter imprezizibil și potențial de a



genera dificultăți insurmontabile în realizarea drepturilor creditorilor, contrar art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție.

- viciul de neconstituționalitate din perspectiva imprevizibilității legii este pus în evidență și de ignorarea proiectului bugetului instanțelor judecătorești pe anul 2024, care a primit deja avizul conform al Consiliului Superior al Magistraturii și care cuprinde sumele necesare pentru plata drepturilor salariale restante în conformitate cu prevederile actelor normative de eșalonare în vigoare.

Promovarea unui asemenea demers legislativ care este flagrant neconstituțional ar constitui, fără îndoială, o manifestare abuzivă a prerogativelor normative ale autorității executive. În aceste raporturi juridice, pe care inițiatorul proiectului le ignoră, statul român are calitatea de debitor, context în care preocuparea acestuia ar trebui să se concentreze în direcția identificării soluțiilor efective și reale pentru executarea obligațiilor, iar nu în aceea a constituirii unor impedimente incompatibile cu principiile fundamentale ale unui stat de drept.

1. Dispozițiile art. VIII din propunerea de reglementare contravin flagrant art. 6 din Convenție și art. 1 din Protocolul 1 la Convenție, în considerarea jurisprudenței constante a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) care a statuat că *”executarea unei hotărâri sau decizii judecătorești face parte integrantă din ”proces”, în sensul art. 6 (Hornsby împotriva Greciei, 19 martie 1997, pct. 40, Culegere de hotărâri și decizii 1997-II).*

Neexecutarea de către un stat contractant a unei hotărâri judecătorești pronunțate împotriva acestuia poate constitui o încălcare a dreptului oricărei persoane de acces la instanță, consacrat la art. 6 § 1 din Convenție (Bourdov împotriva Rusiei, nr. 59.498/00, pct. 34, CEDO 2002-III). În plus, neexecutarea poate aduce atingere dreptului persoanei la respectarea bunurilor ei, în condițiile în care hotărârea pronunțată în favoarea ei poate da naștere unei anumite creanțe care poate fi considerată ”bun” în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 (Bourdov, citată anterior, pct. 40).

39. O autoritate publică nu poate invoca lipsa de resurse pentru neplata unei datorii întemeiate pe o hotărâre judecătorească. Deși este adevărat că o întârziere la executarea unei hotărâri judecătorești poate fi justificată în împrejurări speciale, această întârziere nu poate fi de așa natură încât să afecteze însăși substanța dreptului protejat prin art. 6 § 1 din Convenție (a se vedea, printre altele, Hornsby, citată anterior, pct. 40; Jasiūnienė împotriva Lituaniei, nr. 41.510/98, pct. 27, 6 martie 2003, Qufaj Co. Sh.p.k. împotriva Albaniei, nr. 54.268/00, pct. 38, 18 noiembrie 2004, precum și Beshiri și alții împotriva Albaniei, nr. 7.352/03, pct. 60, 22 august 2006).” (cauza Dumitru împotriva României).



2. Reglementarea propusă stabilește în fapt o nouă eșalonare a drepturilor salariale recunoscute pentru personalul din sistemul justiției prin hotărâri judecătorești definitive sau acte administrative, care au făcut deja obiectul unor acte normative precedente de eșalonare, conduită ce conduce la **prelungirea excesivă și nejustificată a executării unor hotărâri judecătorești sau acte administrative, situație de fapt incompatibilă cu principiile Convenției.**

În concret, potrivit propunerii de reglementare, se poate ajunge la executarea integrală a creanței într-un termen de până la 12 ani (5 ani eșalonarea inițială la care se adaugă cei 7 ani prevăzuți de art. VIII din proiect), ceea ce conduce la o durată excesivă de executare a obligației ce revine statului român de aducere la îndeplinire a dispozițiilor titlurilor executorii, situație în mod evident incompatibilă cu art. 6 din Convenție (a se vedea în acest sens cauzele Paicu, Chiș, Ruianu, Costin împotriva României).

Mai mult, **prin efectul combinat al măsurilor repetate de eșalonare a unor creanțe datorate de stat, reprezentate de drepturi salariale și al neacordării dobânzii legale aferente titlurilor executorii, precum și prevederea unei actualizări cu rata inflației doar parțiale se aduce gravă atingere substanței dreptului de proprietate asupra bunului așa cum acesta a fost recunoscut prin hotărâri sau acte administrative.**

Soluția de reeșalonare a unor debite ale statului pentru o nouă durată (7 ani) nu asigură menținerea unui just echilibru între interesele debitorului, care în speță este statul român și cele ale creditorului, ci, dimpotrivă, persoana îndreptățită este nevoită să suporte o sarcină disproporționată și excesivă în privința dreptului său de a beneficia de despăgubirile acordate prin hotărâri judecătorești sau acte administrative. Prin urmare, soluția preconizată nu satisface exigențele care rezultă din jurisprudența CEDO, constituind, din acest punct de vedere, o ingerință disproporționată asupra dreptului de proprietate.

Amânarea plății creanțelor recunoscute prin hotărâri judecătorești definitive pentru o perioadă foarte îndelungată, prin voința unilaterală a debitorului, la care se adaugă și neacordarea dobânzilor legale și a actualizării integrale, afectează grav autoritatea de lucru judecat și reprezintă o imixtiune nepermisă a puterii executive în dreptul de proprietate al creditorului.

Pe de altă parte, intervenția normativă propusă ar urma să afecteze inclusiv plățile aferente anului 2023, pe care tot statul român le-a asumat unilateral prin acte normative de eșalonare emise anterior. Așadar, **în flagrantă contradicție cu principiul previzibilității actelor normative, statul intervine din nou unilateral cu doar câteva zile înainte de împlinirea termenului limită de plată a datoriei sale, paralizând astfel efectele reglementărilor anterioare și drepturile creditorilor.**



3. Propunerea formulată, care vizează plata sumelor prevăzute în titluri executorii sau în acte administrative prin emiterea unor titluri de plată nominale și netransmisibile, care nu sunt purtătoare de dobânzi, conduce la înlocuirea de către debitor, în mod unilateral, a obiectului creanței.

Trebuie avut în vedere și faptul că aceste instrumente de plată nu pot fi valorificate, fiind o simplă promisiune de plată din partea statului, fără existența unei sancțiuni pentru neexecutare la termenul asumat și fără posibilitatea de a contesta o astfel de neexecutare. Totodată, aceste instrumente nu sunt transmisibile prin nicio modalitate, nici măcar pe cale succesorală.

Mai mult, spre deosebire de titlurile de stat care constituie instrumente de plată transmisibile, purtătoare de dobânzi la termen, dar care pot fi valorificate de titular de îndată și a căror plată este garantată de către stat la scadență, titlurile de plată propuse prin proiect nu beneficiază de niciunul dintre aceste atribute, motiv pentru care **dreptul de creanță recunoscut prin hotărâri judecătorești sau acte administrative dobândește un caracter profund iluzoriu pentru titularul său.**

De altfel, instrumentul propus nu beneficiază de o reglementare clară și previzibilă, *titlul de plată* nefiind definit nici în proiect și nici în alt act normativ.

4. Reglementarea propusă la art. VIII alin. (7) în sensul că titlurile de plată emise nu sunt purtătoare de dobânzi este vădit neconstituțională întrucât încalcă dreptul de proprietate recunoscut de art. 44 din Constituție, precum și autoritatea de lucru judecat a titlurilor executorii, în condițiile în care prin hotărâri judecătorești definitive sau acte administrative s-a stabilit că drepturile salariale recunoscute sunt purtătoare de dobânzi de la data exigibilității. În acest sens, menționăm faptul că în jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut că „mecanismul eşalonării plății, ca modalitate de executare a unei hotărâri judecătorești, poate fi considerat în concordanță cu principiile consacrate de jurisprudența Curții Constituționale și Curții Europene a Drepturilor Omului, **dacă sunt respectate anumite condiții: tranșe de efectuare a plăților intermediare precis determinate, termen rezonabil de executare integrală, acoperirea eventualei devalorizări a sumei datorate.**” (decizia C.C.R. nr. 127/2018, nr. 318/2023).

Or, neplata dobânzii, cumulat cu executarea obligației principale într-un termen îndelungat, determină afectarea substanței dreptului, creditorul fiind lipsit de bunul său pe o perioadă de ani de zile, fără nicio compensație pentru lipsa folosinței bunului și pentru beneficiul nerealizat.

În plus, proiectul prevede la art. VIII alin. (7) că *valoarea ratei anuale răscumparate de Ministerul Finanțelor se actualizează cu indicele prețurilor de consum aferent anului anterior celui în care se face răscumpararea, comunicat de Institutul Național de Statistică, și constituie suma anuală care se plătește fiecărui beneficiar.*

O asemenea reglementare încalcă, de asemenea, autoritatea de lucru judecat a hotărârilor prin care s-a stabilit obligația statului de reparare integrală a prejudiciului prin plata atât a dobânzii legale, cât și a actualizării cu rata inflației, pe toată durata de la data scadenței creanței principale și până la plata efectivă. Or, propunerea vizează actualizarea doar cu indicele prețurilor de consum aferent anului anterior celui în care se face răscumpararea, ceea ce determină o diminuare evidentă în patrimoniul creditorului, prin voința unilaterală a debitorului statul român și fără nicio compensație pentru titularul dreptului.

Prin lăsarea fără efect a hotărârilor judecătorești care au obligat la plata dobânzilor legale și a actualizării pentru întreaga perioadă de la scadența creanței și până la achitarea acesteia, se produce o **imixtiune nepermisă a puterii executive în activitatea de înfăptuire a justiției.**

5. În egală măsură, proiectul de act normativ instituie un **tratament discriminatoriu, fără nici o justificare, între beneficiarii drepturilor salariale recunoscute prin hotărâri judecătorești definitive sau acte administrative emise anterior intrării în vigoare a O.U.G. nr. 99/2023 și beneficiarii titlurilor devenite executorii în perioada 01.01.2024-31.12.2024**, în situația acestora din urmă propunându-se plata eșalonată pentru o perioadă de 5 ani și acordarea dobânzii legale și a actualizării integrale cu rata inflației. În concret, titlurile devenite executorii în perioada 01.01.2024-31.12.2024, deși prevăd o creanță mai recentă, vor fi executate într-un termen de 5 ani, cu acordarea dobânzii legale și a ratei de inflație. Pe de altă parte, creanțele recunoscute prin titluri executorii anterioare datei de 01.01.2024 vor fi reeșalonate, putându-se ajunge la durata executării titlului de până la 12 ani, fiind înlăturat dreptul la dobândă și la actualizarea integrală cu rata inflației. Prin urmare, diferențele de tratament între cele două categorii aflate în situații similare nu au nicio justificare obiectivă și rezonabilă, care să legitimeze un altfel de demers, fiind încălcat raportul rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul avut în vedere.

Mai mult, trebuie observat și faptul că **măsura propusă are caracter discriminatoriu și din perspectiva destinatarilor normei, care vizează exclusiv personalul din justiție, fără a afecta nicio altă familie ocupațională din sistemul bugetar, contrar prevederilor art. 16 din Constituția României, republicată.**

6. Dispozițiile ce instituie posibilitatea sancționării disciplinare a executorilor judecătorești pentru începerea sau continuarea procedurilor de executare silită a hotărârilor judecătorești definitive vizate de propunerea legislativă reprezintă o încălcare a dreptului de acces la instanță care presupune și dreptul de acces la o procedură de executare silită (cauza Sabin Popescu împotriva României). În concret, prin instituirea unei abateri disciplinare împotriva organelor abilitate de drept să pună în executare hotărârile judecătorești se produce o încălcare a art. 6 din

Convenție, ce stabilește că dreptul la un proces echitabil presupune inclusiv garantarea pentru partea care a câștigat procesul a posibilității de a pune în executare hotărârea pronunțată. În acest sens, trebuie avut în vedere că în această ipoteză este posibilă aplicarea celei mai grave sancțiuni disciplinare prevăzută de statutul profesiei, respectiv excluderea din profesie, ceea ce reprezintă un impediment pentru executor de a da curs cererii creditorului de începere sau continuare a executării silite pentru realizarea dreptului în acord cu principiile Convenției.

Consiliul Superior al Magistraturii consideră că adoptarea de către autoritatea executivă a actului normativ preconizat, în pofida elementelor de neconstituționalitate flagrantă constatate, va genera fără îndoială premisele unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea executivă și autoritatea judecătorească și va deschide calea sesizării Curții Constituționale pentru soluționarea acestui conflict.

Cu deosebită considerație,

Judecător Daniel GRĂDINARU
Președintele Consiliului Superior al Magistraturii

