



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

Nr. 324/67/III-5/2019

06 septembrie 2019

*C ă t r e,*

**PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE**

În conformitate cu prevederile art. 514 din Codul de procedură civilă,  
formulez prezentul

**RECURS ÎN INTERESUL LEGII**

În practica judiciară s-a constatat că nu există un punct de vedere unitar cu privire la problema de drept vizând *„Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, aprobată cu modificări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare și art. 781 alin. (5) lit. c) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă (1865)], în ceea ce privește executarea silită prin poprire a sumelor destinate plății drepturilor salariale, aflate în conturi deschise la unitățile de trezorerie și societăți bancare”*.



**MINISTERUL PUBLIC**  
**PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI**  
**JUSTIȚIE**  
**CABINET PROCUROR GENERAL**

I. Într-o **primă orientare** de jurisprudență se consideră că prin Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, lege specială în materie, care se aplică cu prioritate, s-a stabilit o procedură specială, derogatorie de la prevederile dreptului comun în ceea ce privește executarea creanțelor stabilite prin titluri executorii în sarcina instituțiilor și autorităților publice.

Potrivit art. 1 alin. (1) din acest act normativ, creanțele stabilite prin titluri executorii în sarcina instituțiilor și autorităților publice se achită din sumele aprobate cu această destinație din bugetele acestora sau, după caz, de la titlurile de cheltuieli la care se încadrează obligația respectivă.

Alin. (2) al aceluiași articol arată că, aceste creanțe nu se pot achita din sumele destinate potrivit bugetului aprobat pentru acoperirea cheltuielilor de organizare și funcționare, inclusiv a celor de personal, în scopul îndeplinirii atribuțiilor și obiectivelor legale, pentru care au fost înființate instituțiile și autoritățile publice debitoare.

De asemenea, potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, modificată și completată, cheltuielile bugetare au destinație precisă și limitată și sunt determinate de autorizările conținute în legi specifice și în legile bugetare anuale, iar, potrivit alin. (3) al aceluiași articol, nicio cheltuială din fondurile publice nu poate fi angajată, ordonanțată și plătită dacă nu este aprobată potrivit legii și nu are prevederi bugetare.

În cazul executării silite asupra bugetelor instituțiilor și autorităților publice, nu pot fi afectate sumele din conturile deschise la unitățile de trezorerie și societățile bancare, care au o afectățune specială (cheltuieli de organizare și funcționare, inclusiv cele de personal, în scopul îndeplinirii atribuțiilor și obiectivelor legale, pentru care au fost înființate), această interdicție fiind menită a proteja interesele terților străini de raportul juridic litigios.



**MINISTERUL PUBLIC**  
**PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI**  
**JUSTIȚIE**

**CABINET PROCUROR GENERAL**

Așadar, existând o reglementare specială, derogatorie, prevederile art. 781 alin. (5) lit. c) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă (1865)] nu sunt aplicabile, în privința executărilor silit prin poprire îndreptate împotriva instituțiilor și autorităților publice, motiv pentru care nu pot fi înființate popriri asupra sumelor din conturile deschise la trezorerie și conturile colectoare alimentare carduri deschise la societăți bancare pentru plata drepturilor salariale ale personalului instituțiilor și autorităților publice și nici asupra sumelor din aceleași conturi, destinate organizării și funcționării debitorilor, în scopul executării obligațiilor pecuniare stabilite în sarcina acestor instituții prin titluri executorii.

Pe de altă parte, potrivit art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, ordonatorii principali de credite au obligația să dispună toate măsurile ce se impun, inclusiv virări de credite bugetare, în condițiile legii, pentru asigurarea în bugetele proprii și ale instituțiilor din subordinea lor a creditelor bugetare necesare pentru efectuarea plății sumelor stabilite prin titluri executorii. Virările de credite bugetare se pot efectua pe tot parcursul unui an bugetar, prin derogare de la prevederile art. 47 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare, și ale art. 49 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale.

În consecință, indisponibilizarea unor sume de bani de către terțul poprit poate fi făcută numai cu respectarea Legii nr. 500/2002, respectiv a Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, dat fiind că debitorul este o instituție publică ce cade sub incidența acestor acte normative.

Faptul că unitatea debitoare nu are disponibilități bănești care să poată fi executate silit și că executarea silită trebuie să se deruleze cu respectarea restricțiilor impuse de art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, nu sunt aspecte care să poată fi imputate terțului poprit.



**MINISTERUL PUBLIC**  
**PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI**  
**JUSTIȚIE**  
**CABINET PROCUROR GENERAL**

Așa cum a statuat instanța de contencios constituțional, dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 nu sunt contrare dispozițiilor din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale.

Prin norma internă nu se aduce atingere dreptului de creanță împotriva unei instituții publice, întrucât acest drept nu este negat, nu îi este atinsă substanța, executarea silită prin poprire asupra sumelor din bugetele instituțiilor și autorităților publice putând fi realizată cu privire la alte sume decât cele prevăzute de art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002. (*Anexa I*)

**II. În a doua orientare jurisprudențială**, s-a apreciat că dispozițiile art. 781 alin. (5) lit. c) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă (1865)] sunt aplicabile și în privința executării silite prin poprire în privința instituțiilor și autorităților publice, astfel încât, sunt exceptate de la poprire sumele cu destinația de salarii doar pentru o perioadă de trei luni de la data înființării popririi, termen la expirarea căruia sumele având această destinație pot fi executate silit.

În această orientare se arată că asupra acestor sume operează doar o insesizabilitate temporară, nu una absolută și totală, nelimitată temporal, astfel cum se susține în prima orientare a jurisprudenței.

Dispozițiile art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 sunt aplicabile doar în ceea ce privește executarea voluntară, nu și executarea silită și vizează exclusiv perioada de 6 luni, prevăzută de art. 2 din ordonanță, în care instituțiile și autoritățile publice debitoare trebuie să facă demersurile necesare pentru a-și îndeplini obligațiile de plată.

După trecerea acestui interval de timp, dacă instituțiile și autoritățile publice nu își îndeplinesc obligația de plată, potrivit art. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, creditorul poate solicita efectuarea executării silite potrivit Codului de procedură civilă.



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

Așadar, creditorul are deschisă calea executării silite, în cazul în care debitorul nu își execută de bunăvoie obligațiile, iar în această situație nu mai sunt incidente limitările prevăzute de art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002.

Interpretarea dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 nu poate fi în sensul recunoașterii unei imunități de executare silită a statului sau autorităților acestuia și nu trebuie să primească o aplicare în care să se permită debitorului și terțului poprit să se derobeze de obligațiile ce le revin.

S-a apreciat că o astfel de interpretare și aplicare a legii este în acord cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în care s-a afirmat în mod tranșant că statului, prin instituțiile sale, îi revine obligația de a crea toate mecanismele necesare pentru a face posibilă executarea benevolă a titlurilor executorii în care figurează ca debitor, precum și pentru identificarea resurselor corespunzătoare pentru plata efectivă a sumelor de bani respective.

Pe lângă marja de apreciere pe care instanța de contencios european a recunoscut-o statelor în ceea ce privește identificarea instrumentelor și modalităților adecvate de punere în executare a titlurilor executorii, statului îi revine obligația de a lua, în concret, măsurile necesare în acest sens.

Din perspectiva acestei obligații pozitive a statului, edictarea unui act normativ care instituie reguli și modalități pentru executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice stabilite prin titluri executorii nu poate fi invocat ca un impediment în procedura de executare silită declanșată de creditor.

În această orientare s-a arătat și că terții popriți (unități teritoriale ale trezoreriei și societăți bancare) nu au abilitatea de a stabili dacă sumele care alimentează conturile instituțiilor și autorităților publice, debitoare în cauzele analizate, pot fi sau nu plătite creditorilor, ei având doar obligațiile ce rezultă din înființarea popririlor, fără a putea aprecia asupra caracterului insesizabil al unor venituri ale debitorului.



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

Așadar, indisponibilizarea, ca efect al înființării popririi, va viza sumele de bani din toate conturile instituției/autorității publice debitoare, iar sumele aferente plății drepturilor salariale viitoare ale personalului debitoarei pot fi executate silit după expirarea termenului de 3 luni, (respectiv 6 luni<sup>1</sup>) de la data înființării popririi. (Anexa II)

*Apreciez că prima orientare de jurisprudență este în litera și spiritul legii, pentru următoarele motive:*

§1. În esență, problema de drept care s-a ridicat în practica judecătorească este cea a întinderii exceptării sumelor cu destinația de salarii cuvenite personalului salarizat din cadrul instituțiilor publice de la executarea silită prin poprire, în ipoteza în care aceste sume sunt rulate prin conturi speciale având exclusiv această destinație, conturi deschise de instituțiile publice la instituțiile de credit (bănci comerciale<sup>2</sup>) și unități teritoriale ale Trezoreriei Statului<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Pentru executările silite începute sub imperiul Codului de procedură civilă anterior;

<sup>2</sup> Prin art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 149/2007 privind aprobarea unor măsuri în domeniul finanțelor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 882 din 21 decembrie 2007, aprobată prin Legea nr. 150/2008, astfel cum a fost modificat prin art. unic pct. 1 din Legea nr. 77/2010, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 297 din 7 mai 2010, „Ministerele, celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, precum și instituțiile publice din subordinea acestora, indiferent de sistemul de finanțare, vor lua măsurile necesare achitării drepturilor salariale prin intermediul cardurilor pentru angajații care optează pentru această modalitate de plată”.

În aplicarea acestor dispoziții legale, atunci când angajații au optat pentru plata drepturilor salariale prin intermediul cardurilor bancare, instituțiile/autoritățile publice au deschis, la societăți bancare, conturi colectoare pentru alimentarea cardurilor în care virează sumele aferente drepturilor salariale datorate propriilor angajați.

<sup>3</sup> Potrivit art. 1 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 146/2002, privind formarea și utilizarea resurselor derulate prin trezoreria statului, republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 295 din 16 aprilie 2008, modificată și completată, trezoreria statului este un sistem unitar și integrat prin care statul asigură efectuarea operațiunilor de încasări și plăți privind fonduri publice, inclusiv cele privind datoria publică, și a altor operațiuni ale statului, în condiții de siguranță și în conformitate cu dispozițiile legale în vigoare.

**Art. 2 alin. (1) lit. a) din ordonanță**, arată că: „(1) Prin trezoreria statului se derulează operațiunile de încasări și plăți privind fondurile publice care privesc, după caz, fără a se limita la acestea:

a) veniturile și cheltuielile bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor locale, bugetului trezoreriei statului;

b) veniturile și cheltuielile bugetelor fondurilor speciale, care se constituie și se utilizează potrivit reglementărilor legale;



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

Ea privește raportul dintre dispozițiile art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, prin care se instituie o insesizabilitate absolută și totală a sumelor aferente plății drepturilor salariale persoanelor din cadrul instituțiilor și autorităților publice și dispozițiile art. 781 alin. (5) lit. c) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă (1865)], prin care se instituie o insesizabilitate absolută, dar temporară a acelorași sume de bani, care, în esență, constituie fondul de salarii al angajatorului, debitor în cadrul procedurii execuționale în modalitatea popririi.

În prima orientare de jurisprudență se susține caracterul special și derogatoriu al prevederilor art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 față de prevederile din Codul de procedură civilă și aplicarea dispozițiilor din reglementarea specială, cu prioritate, nu doar pentru executarea benevolă a obligațiilor de plată stabilite prin titluri executorii în sarcina instituțiilor și autorităților publice, ci și pentru executarea silită.

În această orientare se consideră că terții popriți (societăți bancare și unități ale Trezoreriei Statului), în mod întemeiat, nu și-au îndeplinit obligațiile ce le reveneau pentru efectuarea popririi asupra acestor sume, devreme ce era incident un caz de insesizabilitate absolută și totală, nelimitată temporal.

*c) veniturile și cheltuielile bugetelor instituțiilor publice”.*

**Art. 5 alin. (1), (5) și (6) din aceeași ordonanță** arată că:

*„(1) Instituțiile publice, indiferent de sistemul de finanțare și de subordonare, efectuează operațiunile de încasări și plăți prin unitățile trezoreriei statului în a căror rază sunt înregistrate, cu excepția instituțiilor publice ai căror conducători au calitatea de ordonatori principali și secundari de credite ai bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetelor fondurilor speciale și instituțiilor publice autonome cu sediul în municipiul București, precum și a Consiliului General al Municipiului București, care efectuează operațiunile de încasări și plăți prin Trezoreria Municipiului București.*

*.....*  
*(5) La decontarea sumelor în numerar sau prin virament din conturile instituțiilor publice pentru efectuarea cheltuielilor, unitățile Trezoreriei Statului verifică existența bugetelor de venituri și cheltuieli ale instituțiilor respective, urmărind respectarea încadrării în prevederile bugetare și în creditele bugetare deschise și repartizate și/sau în disponibilitățile de fonduri, după caz, precum și alte obiective stabilite potrivit reglementărilor legale în vigoare.*

*(6) Din conturile de cheltuieli sau de disponibilități, după caz, ale instituțiilor publice, deschise la trezoreria statului, se pot elibera sume pentru efectuarea de plăți în numerar, reprezentând drepturi salariale (...).”*



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

Dimpotrivă, în cea de-a doua orientare, se consideră că dispozițiile art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 sunt aplicabile doar în situația executării benevole a titlurilor executorii de către instituțiile și autoritățile publice, nu și în cazul executării silit.

Această interpretare are în vedere dispozițiile art. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, care nu exclude, ci, dimpotrivă, deschide posibilitatea creditorului urmăritor, de a trece la executarea silită potrivit Codului de procedură civilă, situație în care, prevederile art. 781 alin. (5) lit. c) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă (1685)] devin pe deplin aplicabile.

În această orientare este negată posibilitatea terților popriți de a face orice judecată de valoare asupra caracterului sesizabil/insesizabil al unora dintre veniturile debitorului.

Conflictul din situațiile juridice analizate, apărut între o lege specială (Ordonanța Guvernului nr. 22/2002) și legea generală se rezolvă prin aplicarea conjugată a principiilor potrivit cărora norma specială se aplică cu prioritate față de norma generală - *specialia generalibus derogant*. În plus, o normă specială nu poate să fie modificată sau abrogată decât în mod expres printr-o normă generală ulterioară.

§2. Problema de drept este diferită de cea care a format obiectul recursului în interesul legii respins prin Decizia nr. 1 din 16 ianuarie 2012, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii<sup>4</sup> și care a vizat aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (1) și alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009, modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2010 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 45/2010, în procedura de executare silită a titlurilor executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar,

<sup>4</sup> Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 210 din 29 martie 2012;



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

întrucât nu pune în discuție înlăturarea de la aplicare a legislației naționale pe temeiul contrarietății sale cu exigențele art. 6 par. 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale și art. 1 din Primul Protocol adițional al Convenției.

De asemenea, situația juridică ce formează obiectul prezentului demers de unificare diferă și de sesizarea pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, respinsă prin Decizia nr. 21 din 19 martie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept<sup>5</sup>. În această din urmă cauză soluția de respingere a sesizării a fost justificată, printre altele, prin aceea că instanța de trimitere nu a indicat punctual un anume articol din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 care s-ar opune aplicării dreptului comun, problema compatibilității dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 cu procedura popririi neprezentând vreo controversă la nivelul interpretării normei juridice și nu comportă o reală dificultate, care să necesite interpretarea textului de lege în procedura reglementată de art. 519 din Codul de procedură civilă (paragraful 54).

**§2.1.** Potrivit art. 1718 din Codul Civil (1864), oricine este obligat, este ținut a răspunde cu toate bunurile sale mobile și imobile, prezente și viitoare.

Textul consacră funcția patrimoniului de a constitui dreptul de gaj general al creditorilor chirografari și sursa executării creanțelor asupra oricărui patrimoniu, fie de bunăvoie, fie pe cale silită.

În același sens, art. 622 alin. (1) – (3) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, arată că:

*„(1) Obligația stabilită prin hotărârea unei instanțe sau printr-un alt titlu executoriu se aduce la îndeplinire de bunăvoie.*

<sup>5</sup> Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 512 din 21 iunie 2018;



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

(2) În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligația sa, aceasta se aduce la îndeplinire prin executare silită, care începe odată cu sesizarea organului de executare, potrivit dispozițiilor prezentei cărți, dacă prin lege specială nu se prevede altfel.

(3) Executarea silită are loc în oricare dintre formele prevăzute de lege, simultan sau succesiv, până la realizarea dreptului recunoscut prin titlul executoriu, achitarea dobânzilor, penalităților sau a altor sume acordate potrivit legii prin titlu, precum și a cheltuielilor de executare”.

Art. 629 alin. (1) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă statuează că: „Veniturile și bunurile debitorului pot fi supuse executării silite dacă, potrivit legii, sunt urmăribile și numai în măsura necesară pentru realizarea drepturilor creditorilor”.

Prin art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă (1865)<sup>6</sup> s-a prevăzut că: „Nu sunt supuse executării silite prin poprire:

.....

c) sumele necesare plății drepturilor salariale, dar nu mai mult de 6 luni de la data înființării popririi”.

Soluția legislativă a fost preluată în art. 781 alin. (5) lit. c) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, singura deosebire fiind în sensul reducerii termenului de 6 luni, la 3 luni, în care operează insesizabilitatea absolută parțială consacrată de text, astfel:

„(5) Nu sunt supuse executării silite prin poprire:

.....

c) sumele aferente plății drepturilor salariale viitoare, pe o perioadă de 3 luni de la data înființării popririi. Atunci când asupra aceleiași cont sunt înființate mai multe popriri, termenul de 3 luni în care se pot efectua plăți aferente drepturilor salariale viitoare se calculează o singură dată de la momentul înființării primei popririi”.

<sup>6</sup> Text introdus prin art. I pct. 22 din Legea nr. 459/2006 pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă;



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE  
CABINET PROCUROR GENERAL

După cum s-a observat în doctrină, textul are în vedere o insesizabilitate temporară a fondului de salarii al angajatorului, debitor poprit, fiind menit să protejeze interesele salariaților pe o perioadă limitată de timp, ce se află și la dispoziția debitorului, pentru ca acesta să poată realiza, în continuare, activități lucrative, prin intermediul salariaților, pentru a-și putea acoperi datoriile<sup>7</sup>.

§2.2. Pe de altă parte, printr-o reglementare distinctă de Codul de procedură civilă, s-a instituit o procedură de executare a titlurilor executorii împotriva instituțiilor și autorităților publice.

Astfel, deși în legislația națională nu este recunoscută imunitatea de executare a statului și autorităților sale, printr-un act normativ separat s-au instituit reguli speciale pentru executarea obligațiilor de plată ale statului și unităților sale, urmărirea silită fiind posibilă în limitele creditelor bugetare și cu respectarea destinațiilor aprobate de lege<sup>8</sup>.

În Expunerea de motive a legii<sup>9</sup> pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, se arată realitățile care au stat la baza acestei reglementări:

*„Creșterea într-un mod alarmant a numărului popririlor înființate de executorii judecătorești asupra sumelor aflate în trezoreria statului, reprezentând credite bugetare sau conturi de disponibilități, după caz, deschise pe seama instituțiilor publice, a generat în practică apariția a numeroase situații critice și perturbări în ce privește buna funcționare a acestora, operațiunile respective putând determina în anumite situații chiar încetarea funcționării unor instituții publice ale administrației publice centrale sau locale.*

*Întrucât potrivit legii, instituțiile publice își derulează operațiunile de încasări și plăți prin conturi deschise la trezoreria statului, unitățile de trezorerie și contabilitate publică prin poprirea conturilor acestora și virarea sumelor stabilite prin titlurile executorii*

<sup>7</sup> Tr. C. Briciu, comentariu art. 781 din Codul de procedură civilă în „Noul Cod de procedură civilă. Comentat și adnotat”; coord. V.M. Ciobanu, M. Nicolae, vol. II, Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 803, 804;

<sup>8</sup> În acest sens, I. Rebeca, „Poprirea în noul Cod de procedură civilă”, Editura Hamangiu, București, 2013, n. 35 p. 23;

<sup>9</sup> Expunere de motive a Legii nr. 288/2002 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, <http://www.cdep.ro/proiect/2002/100/20/9/nr.129>



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

*în conturile precizate de executorii judecătorești, se substituie ordonatorilor de credite efectuând plăți în numele instituțiilor publice respective.*

*În acest mod, se încalcă prevederile legislației în domeniul finanțelor publice și ale Ordonanței Guvernului nr. 119/1999 privind auditul intern și controlul financiar preventiv, potrivit căreia efectuarea plăților din fonduri publice se poate dispune numai de către instituțiile publice care le gestionează și numai cu viza de control financiar preventiv propriu sau după caz și a controlului financiar preventiv delegat.*

*Normele juridice care reglementează destinația creditelor bugetare au caracter imperativ, fiind edictate în scopul instituirii unei discipline riguroase în execuția bugetară. Poprirea conturilor instituțiilor publice de către unitățile de trezorerie și contabilitate publică și efectuarea de către acestea a plăților dispuse prin titlurile executorii, determină modificarea destinației creditelor bugetare, care este permisă numai în cazurile prevăzute expres și limitativ de Legea privind finanțele publice nr. 72/1996 și de Legea privind finanțele publice locale nr. 189/1998, astfel încât o atare popriri poate semnifica o deturnare de fonduri, cu efecte în planul răspunderii penale.*

*În virtutea principiului specializării bugetare, cheltuielile publice care urmează a se efectua trebuie stabilite pe categorii, pe destinații, nivelul cheltuielilor bugetare fiind aprobat de Parlament ca limite maxime, în limita cărora se pot efectua plățile.*

*Un alt aspect ce trebuie semnalat se referă la faptul că hotărârea judecătorească ce constituie titlu executoriu trebuie respectată de către terțul poprit care urmează a proceda la consemnarea sumelor de bani aflate în conturile deschise la trezoreria statului pe seama instituțiilor publice. Hotărârea judecătorească definitivă și investită cu titlu executoriu are forța legii astfel că, terțul poprit nu se poate opune executării hotărârii.*

*Astfel, deși pe de o parte reglementările în vigoare permit modalitatea de executare silită a creditelor bugetare sau a conturilor de disponibilități, după caz, pe de altă parte, principiile de drept bugetar, statuate prin norme de drept public cuprinse în Legea privind finanțele publice nr. 72/1996 și Legea nr. 189/1998 privind finanțele publice locale nu sunt corelate cu normele procedurale de drept comun.*



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

*În aceste condiții s-a impus adoptarea unei reglementari speciale în materie, care să oblige instituțiile publice la plata voluntară a sumelor stabilite prin titluri executorii din creditele bugetare aferente titlurilor de cheltuieli la care se încadrează obligațiile de plată respective, neexcluzându-se prin această reglementare celelalte modalități de executare silită (mobiliară, imobiliară), prevăzute de Codul de procedură civilă”.*

Art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2012 introdus prin art. IV din Legea nr. 92/2011 pentru aprobarea cu modificări a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 4/2011, instituie un regim juridic unitar pentru această categorie de sume, în care se încadrează și cheltuielile de personal, adică plățile cu titlu de salarii, care sunt exceptate de la executare, regimul juridic al acestor sume fiind acela ***al unei insesizabilități absolute si nelimitate.***

La momentul introducerii acestor prevederi în cuprinsul Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, era în vigoare art. 452 alin. (2) Cod procedură civilă (1865), potrivit căruia: *”Nu sunt supuse executării silite prin poprire:*

- a) sumele care sunt destinate unei afectatăiuni speciale prevăzute de lege și asupra cărora debitorul este lipsit de dreptul de dispoziție;*
- b) sumele reprezentând credite nerambursabile sau finanțări primite de la instituții sau organizații internaționale pentru derularea unor programe ori proiecte;*
- c) sumele necesare plății drepturilor salariale, dar nu mai mult de 6 luni de la data înființării popririi .”*

Ulterior, odată cu intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, la data de 15.02.2013, art. 452 din vechiul Cod de procedură civilă a fost preluat la art. 780 Noul Cod de procedură civilă, renumerotat ulterior, art. 781 din Codul de procedură civilă, singura modificare, față de textul anterior, vizând doar durata exceptării de la executare silită prin poprire a sumelor cu destinația de salarii, în sensul că acest termen a fost diminuat de la 6 luni, din vechea reglementare, la 3 luni, în noua reglementare.



**MINISTERUL PUBLIC**  
**PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI**  
**JUSTIȚIE**  
**CABINET PROCUROR GENERAL**

§2.3. Așa fiind, înseamnă că, din moment ce, la data intrării în vigoare a alin. (2) al art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, exista deja în Codul de procedură civilă un text general care interzicea executarea silită prin poprire a salariilor, fără distincție, pentru o perioadă de 6 luni, noua reglementare aplicabilă unei categorii speciale de debitori (instituții și autorități publice), a fost concepută ca un text special derogatoriu de la dreptul comun.

Dacă s-ar fi dorit să se aplice prevederile dreptului comun în materia executării silite prin poprire a sumelor destinate plății salariilor, ar fi trebuit să se facă o trimitere expresă la dispozițiile Codului de procedură civilă. Mai mult decât atât, dacă nu s-ar fi prevăzut nimic în privința acestor sume, oricum regimul juridic ar fi fost cel din Codul de procedură civilă.

Pe cale de consecință, prin adoptarea normei juridice de la art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 este neîndoielnic că s-a urmărit derogarea de la textul general al art. 452 din Codul de procedură civilă (1865), iar această derogare s-a menținut și după intrarea în vigoare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă.

§2.4. Nu se poate susține că, odată cu intrarea în vigoare a Noului Cod de procedură civilă, norma juridică și-ar fi pierdut această rațiune sau că norma generală, mai nouă, ar fi abrogat implicit norma specială mai veche, întrucât textul de la art. 780 din Noul Cod de procedură civilă (devenit art. 781), nu conține niciun element substanțial de noutate față de vechiul text, ci doar reduce termenul de 6 luni, la 3 luni, astfel încât norma specială din art. 1 alin. (2) al Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 își păstrează pe deplin rațiunea și incidența.

§2.5. Aceeași concluzie rezultă și din faptul că, deși prin dispozițiile art. 83 lit. k) din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă se prevede că orice alte dispoziții contrare, chiar dacă sunt cuprinse în legi speciale, se abrogă la data intrării în vigoare a Codului de



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

procedură civilă, dispozițiile art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 au rămas în vigoare, dat fiind că au un domeniu specific de aplicare, destinat executării (benevole și silit) a titlurilor executorii obținute împotriva instituțiilor și autorităților publice.

§2.6. Așadar, Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 consacră, în materia executării creanțelor față de instituțiile publice, un regim derogatoriu de la dreptul comun, atât prin aceea că instituie restricții în urmărirea fondurilor bănești ale acestora, cât și pentru că limitează o atare urmărire exclusiv la fondurile bănești care nu sunt destinate acoperirii cheltuielilor de organizare și funcționare și celor de personal<sup>10</sup>.

§2.7. În scopul asigurării unei practici unitare la nivel administrativ a fost emis Ordinul Ministrului Finanțelor Publice nr. 2336/19.07.2011<sup>11</sup> pentru aprobarea Procedurii de punere în aplicare a titlurilor executorii în baza cărora se solicita înființarea popririi conturilor autorităților și instituțiilor publice deschise la nivelul Trezoreriei Statului, care la art. 5 alin. (2) din Anexă prevede că „*Sumele care fac obiectul indisponibilizării vor fi stabilite de instituțiile și autoritățile publice ținând cont de prevederile art. 1 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, aprobată cu completări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare, precum și de categoriile de sume care nu sunt supuse executării silit prevăzute la art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, aprobată cu completări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare și la art. 781 alin. (5) din Codul de procedură civilă*”.

§2.8. Toate acestea demonstrează că art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 conține o normă specială care se aplică prioritar față de

<sup>10</sup> În acest sens, E. Oprina, I. Gârbuleț, „*Tratat teoretic și practic de executare silită*”, vol. I, *Teoria generală și procedurile execuționale*”, Editura Universul Juridic, București, 2013, p. 289; I. Rebeca, „*Poprirea în noul Cod de procedură civilă*”, Editura Hamangiu, București, 2013, n. 37, p. 24;

<sup>11</sup> Publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 523 din 25 iulie 2011;



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

dispozițiile art. 781 alin. (5) lit. c) din Codul de procedură civilă, iar sumele având destinația de salarii pentru personalul angajat al instituțiilor publice sunt exceptate de la executare silită prin poprire în mod absolut și nelimitat, deci nu doar pentru un termen de 3 luni de la data înființării popririi.

§2.9. Excepția instituită la art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 are ca scop asigurarea posibilității de funcționare a instituțiilor și autorităților publice prin exceptarea de la executare a sumelor necesare organizării și funcționării acestora, sume din care fac parte, astfel cum prevede expres textul de lege, salariile destinate personalului angajat, fiind evidentă imposibilitatea absolută de funcționare a aparatului statal în absența personalului angajat.

Legiuitorul a înțeles să prevadă expres exceptarea sumelor cu destinația de salarii, pentru a înlătura orice eventuale înțelesuri contrare.

Din interpretarea gramaticală logică a textului rezultă că inserarea adverbului "inclusiv" denotă că aceste cheltuieli fac parte din cele destinate organizării și funcționării instituțiilor publice, și nu constituie o categorie distinctă de acestea.

Pe cale de consecință, din moment ce legiuitorul însuși a înțeles să excepteze absolut și nelimitat de la executare sumele destinate organizării instituțiilor și autorităților publice și a prevăzut expres că, din această categorie, fac parte și salariile personalului angajat, înseamnă că toate aceste cheltuieli trebuie să fie supuse unui regim juridic distinct și unitar, neexistând nicio rațiune pentru ca, în ce privește salariile, să se aplice prevederile de la art. 781 alin. (5) lit. c) Cod procedură civilă, iar în ce privește celelalte cheltuieli destinate organizării și funcționării autorităților instituțiilor publice să se aplice art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002. Dimpotrivă, textul din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 este un text special care se aplică cu prioritate față de dreptul comun, în virtutea principiului *specialia generalibus derogant*.



**MINISTERUL PUBLIC**  
**PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI**  
**JUSTIȚIE**  
**CABINET PROCUROR GENERAL**

**§2.10.** Interpretarea dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, în sensul celor menționate, rezultă și din *"Procedura de punere în aplicare a titlurilor executorii în baza cărora se solicită înființarea popririi conturilor autorităților și instituțiilor publice deschise la nivelul unităților Trezoreriei Statului"* din 19.07.2011, emisă de Ministerul Finanțelor Publice. Domeniul de reglementare a acestei proceduri este prevăzut la art. 1 din Anexă, conform căruia, *"Prezenta procedură reglementează modul de punere în aplicare a prevederilor art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, aprobată cu completări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare, de către unitățile teritoriale ale Trezoreriei Statului, în calitate de terț poprit"*.

Chiar dacă acesta este un act normativ cu forță juridică inferioară legii, sub aspectul domeniului de reglementare, procedura are în vedere chiar modalitatea de interpretare a art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, deci inclusiv dispozițiile de la alin. (2), iar, pe de altă parte, interpretarea oficială este realizată pentru ipoteza în care calitatea de terț poprit revine trezoreriei.

Aceasta, deoarece, așa cum rezultă din prevederile art. 70 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, instituțiile publice, indiferent de sistemul de finanțare și de subordonare, efectuează operațiunile de încasări și plăți prin unitățile trezoreriei statului în a cărui rază își au sediul și la care au deschise conturile de venituri, cheltuieli și disponibilități.

Pe cale de consecință, ori de câte ori debitor este o instituție publică, poprirea se înființează în principal și întotdeauna asupra conturilor deschise de aceasta la trezorerie, conturi care au însă destinații diverse, astfel încât la interpretarea art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, sumele cu destinația de salarii, ce se regăsesc în conturile instituțiilor publice deschise la trezorerie și unitățile bancare nu sunt supuse executării silite. În condițiile legii speciale, este instituită o insesizabilitate absolută și nelimitată, în considerarea scopului legal al asigurării continuității funcționării debitorilor.



**MINISTERUL PUBLIC**  
**PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI**  
**JUSTIȚIE**

**CABINET PROCUROR GENERAL**

§2.11. Or, în condițiile în care sumele cu destinația de salarii care se regăsesc în conturile instituțiilor publice deschise la trezorerie nu sunt supuse executării silite, nu este rațional ca, în baza aceluiași art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, să se considere că aceste sume, având aceeași natură juridică, de salarii, să fie supuse executării silite la trecerea unui termen de 3 luni de la data înființării popririi în condițiile art. 781 alin. (5) lit. c) Cod procedură civilă, în situația în care contul în care acestea se regăsesc nu este în cont deschis la trezorerie, ci în cont deschis la o bancă comercială, deoarece textul de lege se interpretează în sensul că sunt exceptate de la executarea silită sumele de bani menționate în text, indiferent de locul în care se află, conturi deschise la unitățile Trezoreriei Statului ori la societăți bancare.

§2.12. Aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 nu este limitată doar la situația executării benevole a titlurilor executorii, astfel cum se susține în cea de-a doua orientare jurisprudențială.

Dimpotrivă, din interpretarea sistematică a acestei ordonanțe și din ansamblul reglementării, rezultă că, creanțele stabilite prin titluri executorii în sarcina instituțiilor și autorităților publice se achită din sumele aprobate cu această destinație prin bugetele acestora sau, după caz, de la titlurile de cheltuieli la care se încadrează obligația de plată respectivă.

Potrivit art. 4, ordonatorii principali de credite bugetare au obligația să dispună toate măsurile ce se impun, inclusiv virări de credite bugetare, în condițiile legii, pentru asigurarea în bugetele proprii și ale instituțiilor din subordine a creditelor bugetare necesare pentru efectuarea plății sumelor stabilite prin titluri executorii. Virările de credite bugetare prevăzute la alin. (1) se pot efectua pe parcursul întregului an bugetar, prin derogare de la prevederile art. 47 din Legea



**MINISTERUL PUBLIC**  
**PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI**  
**JUSTIȚIE**  
**CABINET PROCUROR GENERAL**

nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare și ale art. 49 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale.

Art. 2 teza I și art. 3 din ordonanță arată că, atunci când executarea creanței stabilite prin titluri executorii nu începe sau continuă din cauza lipsei de fonduri, instituția debitoare este obligată ca, în termen de 6 luni, să facă demersurile necesare pentru a-și îndeplini obligația de plată, iar, în cazul în care instituțiile publice nu își îndeplinesc obligația de plată în acest termen, creditorul va putea solicita efectuarea executărilor silite potrivit Codului de procedură civilă și/sau altor dispoziții egale aplicabile în materie.

Norma de trimitere conținută în art. 3 al Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, la prevederile Codului de procedură civilă, nu poate primi o interpretare și aplicare unilaterală, desprinsă de ansamblul reglementării pe care o conține ordonanța și care, în art. 1 stabilește reguli generale aplicabile oricărei executări (benevole sau silite) a creanțelor stabilite în sarcina instituțiilor și autorităților publice prin titluri executorii, iar în articolele următoare detaliază procedura de executare specifică.

Mai mult, textul alin. (2) al art. 1 din ordonanță, statuând că aceste creanțe nu se pot achita din sumele destinate, potrivit bugetului aprobat, printre altele, pentru cheltuieli de personal, nu distinge după cum plata – „achitarea creanțelor” – este una voluntară sau silită.

*Or, ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus.*

**§2.13.** În aceste condiții, refuzul terților popriți (unități ale Trezoreriei Statului și unități bancare) la care instituțiile publice și autoritățile publice au deschise conturi operaționale alimentate, potrivit bugetelor aprobate, cu sume destinate plății drepturilor de personal, de a da curs obligațiilor ce le revin din perspectiva executării popririilor înființate asupra sumelor de bani existente în aceste conturi nu este nejustificat, ci pe deplin întemeiat pe afectarea specială a acestor sume, ceea ce le conferă caracterul insesizabil absolut și permanent, potrivit legii speciale.



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

Întrucât normele care consacră cauze de insesizabilitate sunt de ordine publică, este firesc ca, terții popriți, unități de trezorerie și instituții bancare, cunoscând natura creanței urmărite și raportul juridic pe care îl au cu instituțiile/unitățile publice debitoare urmărite, să aplice dispozițiile legale pe care sunt obligate să le cunoască, urmând să indisponibilizeze și, după caz, să consemneze sau să plătească sumele de bani, cu respectarea limitelor de sesizabilitate a acestora<sup>12</sup> și, mai mult, în procedura de validare a popririi, terții popriți să se poată apăra invocând caracterul neurmăribil al sumelor de bani datorate debitorului poprit<sup>13</sup>.

§2.14. Așadar, urmărirea silită prin poprirea instituțiilor și autorităților publice nu poate privi sume de bani care, deși sunt bunuri sesizabile prin natura lor, printr-un act normativ special, cu putere de lege, sunt declarate insesizabile, întrucât sunt distincte, potrivit bugetului aprobat pentru acoperirea cheltuielilor de organizare și funcționare a instituțiilor și autorităților publice urmărite, inclusiv a celor de personal, în scopul îndeplinirii atribuțiilor și obiectivelor legale pentru care au fost înființate<sup>14</sup>.

Creditorii instituțiilor publice își pot satisface creanțele prin plăți voluntare sau executare silită asupra veniturilor și disponibilităților bănești ale debitorilor, doar în condițiile speciale prevăzute de Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, adică numai prin poprirea specială asupra disponibilităților din bugetul autorității/instituției publice, la care se încadrează obligația de plată respectivă<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> În acest sens, O. Popescu, „Remediile procesuale pentru depășirea limitelor în care pot fi urmărite bunurile debitorului în cazul popririi bancare” în „Executarea silită. Dificultăți și soluții practice”, vol. II, coord. E. Oprina, V. Bozeșan, Editura Universul Juridic, București, 2017, p. 496;

<sup>13</sup> În acest sens, Tr. C. Briciu, în „Noul Cod ...”, precit., n. 9, p. 842 și „Particularitățile procedurii de validare a popririi” în „Executarea silită. Dificultăți și soluții practice”, vol. I, coord. E. Oprina, V. Bozeșan, Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 623 nota 15 subso;

<sup>14</sup> M. Stancu în „Noul Cod de procedură civilă. Comentarii pe articole”, vol. II, coord. G. Boroș, ediția a II-a revizuită și adăugită, Editura Hamangiu, București, 2016, p. 781 – 782;

<sup>15</sup> În acest sens, R. Cridon, „Executare silită. Debitor instituție publică. Executarea obligațiilor de plată ale acestora. Legea aplicabilă”, Dreptul nr. 1/2005, p. 240 – 245;



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

În această interpretare și aplicare a legii, dreptul de creanță și dreptul de acces la justiție, nu sunt negate, întrucât executarea integrală a hotărârilor judecătorești care constituie titluri executorii nu este refuzată sau amânată pe un termen nedefinit, într-o manieră incompatibilă cu exigențele rezultate din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în privința acestor drepturi, întrucât instituțiile și autoritățile publice debitoare sunt obligate ca, în termen de 6 luni de la începerea executării, să facă demersuri pentru îndeplinirea obligațiilor de plată.

Astfel, se dă expresie voinței legiuitorului de a realiza un echilibru între necesitatea asigurării bunei funcționări a mecanismelor financiare ale statului și instituțiilor sale și exercitarea unui control asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare, în concordanță cu Legea nr. 500/2002 a finanțelor publice și imperativul îndeplinirii obligațiilor ce-i revin pe tărâmul art. 6 din Convenție și art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție.

§3. În același sens, Curtea Constituțională, în cadrul examenului de constituționalitate asupra Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, prin numeroase decizii<sup>16</sup>, a statuat că dispozițiile acestui act normativ sunt în concordanță cu prevederile constituționale invocate. În acest sens, Curtea a reținut că prin dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 au fost reglementate condițiile în care se realizează executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, cu respectarea principiilor prevăzute în Constituție și legea finanțelor publice. Astfel, *«în deplină concordanță cu art. 136 alin. (1) din Constituția României, care prevede că "Formarea, administrarea, întrebuințarea și controlul resurselor financiare ale [...] instituțiilor publice sunt reglementate prin lege", Legea nr. 72/1996 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare, a stabilit reguli cu caracter general*

<sup>16</sup> Ex.: Decizia nr. 255 din 17 iunie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 26 iunie 2003, Decizia nr. 326 din 26 noiembrie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 156 din 11 martie 2003, și Decizia nr. 202 din 4 iulie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 805 din 6 noiembrie 2002



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

*privind utilizarea de către instituțiile publice a sumelor alocate de la bugetul de stat, în vederea acoperirii cheltuielilor impuse de funcționarea acestora. Deși prin dispozițiile legale criticate se instituie anumite limite ale executării, în sensul că aceasta nu se poate face asupra oricăror resurse bănești ale instituțiilor publice, ci numai asupra celor alocate de la buget în acest scop, aceasta nu împiedică executarea silită a obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, de vreme ce, potrivit art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, este instituită obligația pentru ordonatorii de credite de a lua "toate măsurile ce se impun, inclusiv virări de credite bugetare, [...] pentru efectuarea plății sumelor stabilite prin titluri executorii". În acest context, dispozițiile legale criticate nu pot fi considerate ca instituirea o discriminare a creditorului în favoarea statului, ci ca o normă de protecție de interes general, fiind de neconceput ca pe calea executării silită a unui titlu executoriu să se ajungă la lipsirea unei instituții publice de resursele financiare destinate acoperirii altor cheltuieli decât cele stabilite prin titlul executoriu. De altfel, o asemenea măsură de protecție a debitorului nu este singulară în legislația execuțională, fiind amintite în acest sens prevederile art. 406 din Codul de procedură civilă, prin care se prevede exceptarea de la urmărirea silită a unor bunuri ale debitorului și ale familiei acestuia».*

În ceea ce privește conformitate cu prevederile art. 49 din Constituție (art. 53 din Constituția revizuită), Curtea, prin Decizia nr. 161 din 22 aprilie 2003<sup>17</sup>, a statuat că «instituirea anumitor restricții, impuse de rațiuni evidente, în valorificarea dreptului creditorului, nu înseamnă negarea posibilității acestuia de a și-l realiza, tot așa cum instituirea unor termene pentru introducerea unei acțiuni sau pentru exercitarea căilor de atac nu semnifică restrângerea accesului liber la justiție». De asemenea, Curtea a mai reținut că "atâta vreme cât norma constituțională, garantând creanțele asupra statului, nu precizează că aceasta presupune executarea lor de îndată, condițiile instituite în această materie prin ordonanță, chiar dacă afectează celeritatea procedurii, nu contravin Constituției, ci, urmărind găsirea resurselor necesare pentru executarea obligațiilor, cu respectarea exigențelor impuse de constituirea și executarea bugetului, nu fac decât să dea expresie obligației constituționale a garantării obligațiilor asupra statului.

<sup>17</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 354 din 23 mai 2003.



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

*Dacă s-ar considera că reglementarea criticată este neconstituțională, ar trebui să fie acceptată posibilitatea ca, în absența acesteia, o instituție publică să ajungă în încetare de plăți. Or, aceasta este de neconceput și constituie o încălcare a principiului potrivit căruia statul este întotdeauna solvabil și în virtutea căruia creanțele asupra statului sunt garantate. Altfel spus, extinderea regimului execuțional de drept comun și asupra statului, departe de a avea efectul scontat de autor, ar însemna, dimpotrivă, punerea statului în imposibilitatea de a-și onora obligația constituțională».*

Prin Decizia nr.605/2011<sup>18</sup>, Curtea Constituțională a arătat că «ordonanța a cărei constituționalitate este contestată are o evidentă finalitate de protecție a patrimoniului instituțiilor publice, ca o premisă indispensabilă a derulării în condiții optime a activității acestora și, prin aceasta, a îndeplinirii atribuțiilor ce le revin ca parte integrantă a mecanismului statului».

Curtea a reținut că «prin actul normativ criticat este protejat atât dreptul de proprietate al instituțiilor publice, cât și cel al creditorilor acestora, în egală măsură, de vreme ce instituția debitoare este obligată să facă demersurile necesare pentru a-și îndeplini obligația de plată».

Curtea a mai constatat că „este neîntemeiată și susținerea potrivit căreia actul normativ criticat contravine dispozițiilor art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, deoarece permite statului să împiedice, să anuleze sau să întârzie în mod excesiv executarea unei hotărâri judecătorești pronunțate împotriva sa. Astfel, este adevărat că prin instituirea unui termen de 6 luni în care instituția debitoare este obligată să facă demersurile necesare pentru a-și îndeplini obligația de plată (dacă executarea creanței stabilite prin titluri executorii nu începe sau nu continuă din cauza lipsei de fonduri) se prelungește durata procedurii de executare a titlului. Însă Curtea observă că în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, de exemplu, în Hotărârea pronunțată în Cauza Burdov contra Rusiei (2002), paragraful 35, s-a statuat că, deși o autoritate statală nu ar putea să invoce lipsa de lichidități pentru a justifica refuzul de a executa o condamnare, în mod excepțional, se admite că o întârziere în executare ar

<sup>18</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr.566/09 august 2011



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

*putea fi justificată de circumstanțe speciale, chiar dacă regula este aceea a executării într-un termen rezonabil. Această întârziere nu trebuie să se eternizeze, astfel încât să aducă atingere substanței înseși a dreptului protejat de art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale”.*

**În concluzie**, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 privind exercitarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, aprobată cu modificări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare și ale art. 781 alin. (5) lit. c) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă (1865)] nu sunt supuse executării silite prin poprire sumele de bani destinate plății drepturilor salariale pentru personalul din cadrul instituțiilor și autorităților publice.

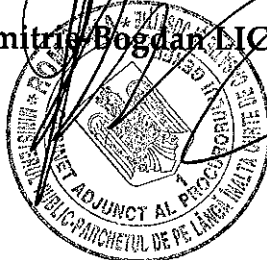
\*

\*

\*

*Pentru aceste motive, în temeiul dispozițiilor art. 517 din Codul de procedură civilă, solicit admiterea recursului în interesul legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii.*

PROCUROR GENERAL  
Dimitrie Bogdan LICU





MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

*În temeiul art. 515 din Codul de procedură civilă, se anexează prezentului recurs în interesul legii hotărârile judecătorești definitive/irevocabile menționate în motivarea acestuia, pentru exemplificarea caracterului neunitar al jurisprudenței:*

**Anexa I:**

1. Decizia nr. 13/2017, pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia;
2. Sentința civilă nr. 2079 din 2.04.2018, pronunțată de Judecătoria Sectorului 1 București - Secția I Civilă, în dosarul nr. 34613/299/2017, definitivă prin decizia civilă nr. 3759/11.10.2018 a Tribunalului București - Secția IV Civilă;
3. Sentința civilă nr. 2214 din 28.03.2017, pronunțată de Judecătoria Sectorului 1 București - Secția a II-a Civilă, în dosarul nr. 50372/299/2016\*, definitivă prin neapelare;
4. Sentința civilă nr. 3337 din 9 mai 2017, pronunțată de Judecătoria Sector 5 București, în dosarul nr. 19603/302/2016, definitivă prin neapelare;
5. Decizia civilă nr. 2121/A din 22.06.2015, pronunțată de Tribunalul București - Secția a V-a Civilă, în dosarul nr. 759/4/2014, la care este atașată sentința civilă nr. 10934 din 10.12.2014, pronunțată de Judecătoria Sector 4 București;
6. Decizia civilă nr. 1233/A din 3.04.2018, pronunțată de Tribunalul București - Secția a V-a Civilă, în dosarul nr. 22535/299/2017;
7. Decizia civilă nr. 2966A din 3.08.2016, pronunțată de Tribunalul București - Secția a IV-a Civilă, în dosarul nr. 22539/299/2017;
8. Decizia civilă nr. 4308/A din 16.11.2018, pronunțată de Tribunalul București - Secția a IV-a Civilă, în dosarul nr. 22545/299/2017;
9. Decizia civilă nr. 1429 din 25.09.2018, pronunțată de Tribunalul Constanța - Secția I Civilă, în dosarul nr. 10954/212/2018, la care este atașată sentința civilă nr. 6814 din 20 iunie 2018, pronunțată de Judecătoria Constanța;
10. Decizia civilă nr. 222 din 12.02.2019, pronunțată de Tribunalul Constanța - Secția I Civilă, în dosarul nr. 10957/212/2018, la care este atașată sentința civilă nr. 8915 din 10 septembrie 2018, pronunțată de Judecătoria Constanța;
11. Sentința civilă nr. 2999 din 21.04.2016, pronunțată de Judecătoria Sectorului 5 București - Secția a II-a Civilă, în dosar nr. 26411/302/2015, definitivă prin neapelare;
12. Decizia civilă nr. 180 din 10 februarie 2014, pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a III-a Civilă și pentru Cauze cu Minori și de Familie, în dosarul nr. 12351/4/2012;
13. Decizia nr. 465/A din 19 aprilie 2016, pronunțată de Tribunalul Mehedinți, ECLI:RO:TBMHD:2016:043;
14. Decizia nr. 3051 din 27 septembrie 2017, pronunțată de Tribunalul București - Secția a IV-a Civilă, ECLI:RO:TBBUC:2017:012.



MINISTERUL PUBLIC  
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI  
JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

*Anexa II:*

1. *Sentința civilă nr. 6813 din 20 iunie 2018, pronunțată de Judecătoria Constanța, în dosarul nr. 10674/212/2018, definitivă prin decizia civilă nr.1666 din 24 octombrie 2018, pronunțată de Tribunalul Constanța – Secția I Civilă;*
2. *Sentința civilă nr. 8637 din 30 august 2018, pronunțată de Judecătoria Constanța, în dosarul nr. 10673/212/2018, definitivă prin decizia civilă nr. 2009 din 6 decembrie 2018, pronunțată de Tribunalul Constanța – Secția I Civilă;*
3. *Sentința civilă nr. 7003 din 22 iunie 2018, pronunțată de Judecătoria Constanța, în dosarul nr. 10670/212/2018 definitivă prin decizia civilă nr.1665 din 24 octombrie 2018, pronunțată de Tribunalul Constanța - Secția I Civilă;*
4. *Decizia civilă nr. 666 din 27.09.2018, pronunțată de Tribunalul Botoșani - Secția I Civilă, în dosarul nr. 22110/193/2017;*
5. *Decizia civilă nr. 1241 din 11.09.2014, pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a III-a Civilă pentru cauze cu minori și de familie, în dosarul nr. 38544/4/2012 (776/2014);*
6. *Decizia civilă nr. 2037 din 10.12.2013, pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a III-a Civilă pentru cauze cu minori și de familie, în dosarul nr. 32355/4/2011 (1901/2013);*
7. *Decizia civilă nr. 1037 din 9.10.2015, pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a III-a Civilă pentru cauze cu minori și de familie, în dosarul nr. 21700/4/2013 (1550/2015);*
8. *Decizia civilă nr. 601 din 9 aprilie 2014, pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a III-a Civilă și pentru cauze cu minori și de familie, în dosarul nr. 16048/4/2012;*
9. *Decizia civilă nr. 3818/A din 13 noiembrie 2017, pronunțată de Tribunalul București – Secția a III-a Civilă;*
10. *Sentința civilă nr. 417 din 20 iunie 2016, pronunțată de Judecătoria Sectorului 5 București, în dosarul nr. 14992/302/2015, definitivă prin decizia civilă nr. 3631/A din 3.10.2016, pronunțată de Tribunalul București - Secția a III-a Civilă;*
11. *Sentința civilă nr. 11548 din 22 decembrie 2014, pronunțată de Judecătoria Sectorului 4 București, în dosarul nr. 30075/4/2013, definitivă prin decizia civilă nr. 2204/A din 15 iunie 2015, pronunțată de Tribunalul București – Secția a III-a Civilă;*
12. *Decizia civilă nr. 3027/A din 1 august 2016, pronunțată de Tribunalul București – Secția a V-a Civilă, ECLI:ROL:TB:BUC:2016:014.*