

Dosar nr. XXXXXXXXXX

ROMÂNIA

CURTEA DE APEL IAȘI
SECȚIA CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

ÎNCHIEIERE

Ședința publică din data de XXXXXXXXXXXX

Completul constituit din:

PREȘEDINTE: XXXXXXXXXXXX

Judecător: XXXXXXXXXXXX

Judecător: XXXXXXXXXXXX

Grefier: XXXXXXXXXXXX

Pe rol se află judecarea cauzei în materia contencios administrativ și fiscal privind recursul declarat de recurent XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX împotriva Sentinței nr. XXXXXXXXXXXX pronunțate de Tribunalul Iași în dosarul nr. XXXXXXXX, intimat fiind XXXXXXXXXXXX.

Dezbaterile în prezenta cauză au avut loc în data de 16.09.2020, fiind consemnate în încheierea de ședință din acea dată când, pentru a se depune concluzii scrise față de cererea privind dezlegarea unei chestiuni de drept în sensul interpretării prevederilor art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004 în ceea ce privește admisibilitatea cererii de plată de despăgubiri pe cale separată, în condițiile în care acestea nu au fost solicitate prin cererea de fixare penalități, s-a amânat pronunțarea pentru astăzi, 23.09.2020, dându-se soluția de față;

CURTEA DE APEL,

Analizând cererea de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept se constată următoarele:

I. Sesizarea este admisibilă, în conformitate cu prevederile art. 519 din Codul de procedură civilă, motivat de faptul că:

De lămurirea modului de interpretare/aplicare a dispozițiilor art. 24 al.4 din Legea 554/2004 depinde soluționarea recursului împotriva sentinței care a avut ca obiect examinarea cererii creditorului de a plata a despăgubirilor pentru neexecutarea obligației stabilite prin sentința nr. XXXXXXXX pronunțată de XXXXXXXX cererea fiind formulată în baza prevederilor art. 24 al.4 din Legea 554/2004.

Prima instanța a admis excepția inadmisibilității cererii reținând, în esență, că dispozițiile art. 24 alin. 4 din Legea 554/2004 menționează în mod expres că, prin hotărârea prin care instanța fixează penalitățile, stabilește, în condițiile art. 892 Cod procedură civilă despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației și ca reclamanta din prezenta cauză trebuia să solicite stabilirea acestor despăgubiri

prin cererea ce a făcut obiectul dosarului sub nr. 2711/99/2016, soluționat definitiv prin decizia civilă nr. XXXXXXXXXX pronunțată de XXXXXXXXX.

Reclamanta a criticat prin cererea de recurs declarata în cauza aceasta soluție susținând ca din interpretarea prevederilor art. 24 alin. 4 din legea nr. 554/2004 coroborat cu art. 906 alin. 7 și art. 892 Cod procedura civila rezultă că cererea de stabilire a despăgubirilor pentru neexecutarea obligației stabilite printr-o hotărâre definitivă poate fi formulată fie odată cu cererea de stabilire a penalităților prevăzute de același text de lege (art. 24 alin. 4 din legea nr. 554/2004), fie pe calea unei acțiuni separate după pronunțarea hotărârii prin care au fost stabilite penalitățile. A mai susținut recurenta ca aceasta interpretare rezulta și din considerentele deciziei nr. 16/2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în special din paragraful 73 al hotărârii în care s-a reținut: *După pronunțarea unei încheieri de stabilire a sumei definitive datorate cu titlu de penalități, creditorul poate solicita obligarea debitorului la repararea prejudiciului rezultat din neexecutarea unei obligații cu caracter personal, în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă și ale dreptului material.*

Problema de drept enunțată este nouă, deoarece, prin consultarea jurisprudenței, s-a constatat că asupra acestei probleme Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat printr-o altă hotărâre.

În decizia nr.12/2018, dată în procedura hotărârii preliminare, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat asupra interpretării art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004 stabilind următoarele:

- termenul în care creditorul poate solicita fixarea sumei ce i se datorează de către debitor cu titlu de penalități este termenul de prescripție a executării silite, de 3 ani, reglementat de art. 706 din Codul de procedură civilă, termen care curge de la data executării obligației sau, în caz de neexecutare, de la data expirării termenului de trei luni, înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligația;

- penalitățile stabilite în procent pe zi de întârziere se calculează de la momentul indicat în încheierea pronunțată în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, până la executarea obligației, dar nu mai târziu de momentul expirării termenului de trei luni, înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligația, în caz de neexecutare;

- în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, instanța de judecată poate stabili valoarea obiectului obligației la care se aplică penalitățile de întârziere stabilite în procent pe zi de întârziere, în ipoteza în care instanța prevăzută la art. 24 alin. (3) din aceeași lege nu a stabilit acest lucru.

Deși hotărârea Înaltei Curți de Casație și Justiție vizează interpretarea dispozițiilor art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004 problema supusa analizei instanței în cauza de față nu a fost analizată în decizia menționată.

Problema de drept nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, conform evidențelor Înaltei Curți de Casație și Justiție, consultate astăzi, 23.09.2020.

II. Expunerea succintă a procesului :

În cauza nr. XXXXXXXXXX prin sentința nr. XXXXXXXXXXXX, XXXXXXXXXXXX (instanță investită în urma strămutării) a admis cererea formulată de reclamanta XXXXXXXXXX și a obligat pârâul XXXXXXXXXX la ajustarea tarifelor pentru activitatea specifică serviciului de salubritate în conformitate cu parametrul de ajustare convenit prin contractul nr. 70717/9.05.2008 încheiat între părți, respectiv indicele lunar al prețurilor de consum pentru servicii comunicat de Institutul Național de Statistică, raportat la luna iunie 2008, începând cu 01.10.2011. Împotriva acestei sentințe nu a fost declarată cale de atac.

În dosarul nr. XXXXXXXXXX, reclamanta XXXXXXXXXX a solicitat la 07.11.2014 aplicarea de penalități de 1% pe zi de întârziere până la executarea sentinței nr. XXXXXXXXXX a XXXXXX. În aceeași cauză, reclamanta și-a completat acțiunea solicitând și obligarea XXXXXXXXXX la plata unei amenzi de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere până la executarea sentinței nr. XXXXXXXXXX a XXXXXXXXXX.

Prin sentința civilă nr. XXXXXXXXXX, pronunțată de XXXXXXXXXXXXXXX, a fost admisă cererea, astfel cum a fost formulată și completată de XXXXXXXXXX în contradictoriu cu XXXXXXXXXX, și XXXXXXXXXX și, în consecință, au fost obligați pârâții la plata către reclamantă a unei penalități de 1% pe zi de întârziere calculate de la data rămânerii irevocabile a Sentinței civile nr. XXXXXXXXXX a Tribunalului XXXXXXXXXX, XXXXXXXXXXXXXXX în Dosarul XXXXXXXXXX și până la punerea în executare efectivă a sentinței sus-indicate. De asemenea, instanța de executare a obligat pârâtul XXXXXXXXXX la plata unei amenzi de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere începând de la data pronunțării hotărârii de față și până la executarea sentinței civile XXXXXXXXXX. Această sentință a fost anulată în parte de XXXXXXXXXX, care, în soluționarea recursului formulat de recurenții XXXXXXXXXX și XXXXXXXXXX, a pronunțat decizia nr. XXXXXXXXXXXXXXX, a admis calea de atac și a luat act de renunțarea reclamantei. XXXXXXXXXX la capătul de cerere privind obligarea XXXXXXXXXX la plata unei amenzi de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere de la pronunțare și până la executarea sentinței XXXXXXXXXX a XXXXXXXXXX, menținând restul dispozițiilor sentinței recurate.

Reclamanta XXXXXXXXXX a formulat la 5.05.2016 cererea ce înregistrată sub nr. XXXXXXXXXX pe rolul XXXXXXXXXX prin care a solicitat obligarea debitoare la plata sumei de 519.652.595,68 lei penalități de întârziere calculate la debitul de 45.986.955,37 lei pentru perioada 1.02.2013-7.03.2016.

Prin sentința nr. XXXXXXXXXX, XXXXXXXXXXXXXXX a admis în parte acțiunea și a fixat suma definitivă datorată de pârâtă reclamantei cu titlu de penalități de întârziere datorate pentru neîndeplinirea obligației prevăzute în titlul executoriu – sentința nr. XXXXXXXXXX a XXXXXXXXXX pentru perioada 1.02.2013-7.03.2016 la suma de 413.187.664,48 lei.

Împotriva acestei sentințe au declarat apel atât reclamanta, cât și pârâtul XXXXXXXXXX.

În apel, prin încheierea din data de 15.11.2017 XXXXXXXXXX a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la interpretarea prevederilor dispozițiilor art. 24 al.4 din Legea 554/2004, în ceea ce privește: termenul în care creditorul poate solicita fixarea sumei definitive care i se va datora de debitor cu titlu de penalități; natura acestui termen și sancțiunea nerespectării lui; perioada care se are în vedere pentru stabilirea acestei sume, atunci când nu este sumă fixă, ci procentuală și pe zi de întârziere; dacă, în cadrul acestei proceduri, instanța poate stabili valoarea obiectului la care se aplică penalitățile de întârziere, în ipoteza în care instanța prevăzută de art. 24 al.3 din Legea 554/2004 nu a stabilit acest lucru.

Prin Decizia nr. 12/22.02.2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a fost admisă sesizarea privind pronunțarea unei hotărâri prealabile, formulată de XXXXXXXXXXXXXXX, și, în consecință, s-a stabilit că: În interpretarea prevederilor art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare:

- termenul în care creditorul poate solicita fixarea sumei ce i se datorează de către debitor cu titlu de penalități este termenul de prescripție a executării silite, de 3 ani, reglementat de art. 706 din Codul de procedură civilă, termen care curge de la data executării obligației sau, în caz de neexecutare, de la data expirării termenului de trei luni, înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligația;

- penalitățile stabilite în procent pe zi de întârziere se calculează de la momentul indicat în încheierea pronunțată în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, până la executarea obligației,

dar nu mai târziu de momentul expirării termenului de trei luni, înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligația, în caz de neexecutare;

- în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, instanța de judecată poate stabili valoarea obiectului obligației la care se aplică penalitățile de întârziere stabilite în procent pe zi de întârziere, în ipoteza în care instanța prevăzută la art. 24 alin. (3) din aceeași lege nu a stabilit acest lucru.

Ulterior pronunțării acestei decizii de către Înalta Curte de Casație și Justiție, prin decizia nr. XXXXXXXXX a XXXXXXXXXX s-a dispus, printre altele, admiterea apelului formulat de apelantul XXXXXXXXX împotriva sentinței nr. XXXXXXXXX a XXXXXXXXX, sentința ce a fost schimbată în parte în sensul ca a fost admisă în parte cererea principală formulată de reclamanta XXXXXXXXX în contradictoriu cu pârâțul XXXXXXXXX prin reprezentant XXXXXXXXX, fiind fixată suma definitivă datorată de pârâtă reclamantei, cu titlu de penalități de întârziere datorate pentru neîndeplinirea obligației prevăzute în titlu executoriu sentința nr. XXXXXXXXX (pronunțată în dosarul nr. XXXXXXXXX), pentru perioada 01.02.2013-15.12.2015, la suma de 28.857.120 lei.

După pronunțarea deciziei nr. XXXXXXXXX de către XXXXXXXXX, dispozițiile Codului de procedura civilă au fost modificate prin Legea nr. 310/17.12.2018, lege prin care a fost modificată și dispozițiile art. 906 alin. 4 care în prezent prevăd următoarele: (4) *Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a penalității debitorul nu execută obligația prevăzută în titlu executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce i se datorează cu acest titlu, prin încheiere, dată cu citarea părților. Creditorul poate solicita fixarea sumei definitive cu titlu de penalități de întârziere după trecerea fiecărui termen de 3 luni în care debitorul nu își execută obligația prevăzută în titlu executoriu, până la stingerea ei completă.*

Prevalându-se de aceste noi dispoziții legale dar și de cele ale art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004, reclamanta XXXXXXXXX a sesizat la data de XXXXXXXXX cu cererea înregistrată sub nr. XXXXXXXXX solicitând instanței ca, prin hotărârea pe care o va pronunța, să fixeze penalitățile pentru neexecutarea sentinței civile nr. XXXXXXXXX pronunțată de XXXXXXXXX în dosar nr. XXXXXXXXX, începând cu data de 16.02.2015 și să oblige pârâțul XXXXXXXXX prin XXXXXXXXX la plata de despăgubiri pentru neexecutarea obligației stabilite prin hotărârea menționată

Cererea reclamantei a fost respinsă ca inadmisibilă prin sentința nr. XXXXXXXXX a XXXXXXXXXX.

În ce privește cererea de acordare a despăgubirilor, Tribunalul a reținut în esență ca dispozițiile art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004 menționează în mod expres că prin hotărârea prin care instanța fixează penalitățile, stabilește, în condițiile art. 892 Cod procedură civilă despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației și ca reclamanta din prezenta cauză trebuia să solicite stabilirea acestor despăgubiri prin cererea ce a făcut obiectul dosarului sub nr. XXXXXXXXX, soluționat definitiv prin decizia civilă nr. XXXXXXXXX pronunțată de XXXXXXXXXX.

Făcând trimitere și la considerentele din paragraful 95 din decizia nr. 12 din 22 februarie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Tribunalul a mai reținut că alin 7 al art. 906 Cod procedură civilă nu exclude cumulul despăgubirilor cu cel al penalităților, dar ca dispoziția legală specială prevede și modalitatea prin care se soluționează o astfel de solicitare respectiv, „prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației.”. A reținut în consecință Tribunalul că în materia contenciosului administrativ art. 24 alin. 4 din Legea 554/2004 reglementează o procedură specială privind condițiile de sesizare ale instanței de executare în vedere stabilirii despăgubirilor, derogatorie de la dreptul comun prevăzut de art. 906 alin. 7 Cod procedură civilă și care astfel nu este aplicabil în speță în baza principiului că specialul deroga de la general.

Reclamanta a criticat prin cererea de recurs declarata în cauza aceasta soluție susținând ca din interpretarea prevederilor art. 24 alin. 4 din legea nr. 554/2004 coroborat cu art. 906 alin. 7 și art. 892 Cod procedura civila rezultă că cererea de stabilire a despăgubirilor pentru neexecutarea obligației stabilite printr-o hotărâre definitivă poate fi formulată fie odată cu cererea de stabilire a penalităților prevăzute de același text de lege (art. 24 alin. 4 din legea nr. 554/2004), fie pe calea unei acțiuni separate după pronunțarea hotărârii prin care au fost stabilite penalitățile. A mai susținut recurenta ca aceasta interpretare rezulta și din considerentele deciziei nr. 16/2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în special din paragraful 73 al hotărârii în care s-a reținut: *După pronunțarea unei încheieri de stabilire a sumei definitive datorate cu titlu de penalități, creditorul poate solicita obligarea debitorului la repararea prejudiciului rezultat din neexecutarea unei obligații cu caracter personal, în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă și ale dreptului material.*

III. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea problemei de drept:

Potrivit reclamantei, art. 24 alin. (2) din Legea 554/2004 face trimitere la întregul art. 906 din Codul de procedură civilă ce atrage, totodată, aplicarea art. 28 din Legea 544/2004, normele urmând a fi interpretate și aplicate coroborat, în măsura în care nu sunt incompatibile cu raporturile juridice administrative. Or, singura prevedere incompatibilă este teza din art. 906 alin. (1) din Codul de procedură civilă privind obligația ce poate fi îndeplinită printr-o altă persoană, art. 24 vizând doar obligația de a face personală a autorității.

Reclamanta a arătat ca art. 24 alin. 4 consacră posibilitatea și nu obligația creditorului de a formula cererea de acordare a despăgubirilor odată cu cererea de fixare a sumei definitive datorate cu titlu de penalități.

În acest sens s-a făcut trimitere la considerentele Deciziei nr. 16/2017 pronunțată de către Înalta Curte de Casație și Justiție prin care se arată expres că despăgubirile se pot acorda independent de penalitățile, deoarece sumele au o destinație diferită (paragrafele 55, 56, 59, 60, 73, 74 și 75 din decizia menționată).

În opinia reclamantei teza finală a art. 24 alin. (4) din Legea 554/2004 nu poate fi interpretată în afara contextului întregului articol 24 care reglementează posibilitatea creditorului de a solicita și obligarea debitorului la plata de despăgubiri împreună cu cererea de fixare definitivă a cuantumului penalităților.

Interpretând coroborat toate alineatele art. 24, în lumina dezlegărilor Înaltei Curți de Casație și Justiție, rezultă că instanța, prin aceeași încheiere de stabilire a penalităților, poate dispune și cu privire la despăgubiri, ceea ce implică în mod necesar formularea de către creditor a solicitării de despăgubiri împreună cu cererea de fixare a cuantumului penalităților. Această dispoziție legală reglementează o posibilitate, nu o obligație imperativă de a acționa sub o sancțiune, consacrând opțiunea de a solicita despăgubiri încă de la momentul în care se solicită fixarea cuantumului penalităților.

În cadrul procedurii de executare silită a unei hotărâri de contencios administrativ având ca obiect o obligație de a face, legiuitorul a prezumat că, atunci când mijloacele de constrângere a debitorului nu au avut succes, obligația de a face este imposibil de executat, context în care executarea sa indirectă se face prin intermediul obligației de a da o sumă de bani, echivalent al prejudiciului suferit de imposibilitatea executării în natură a obligației de a face.

Punctul final al încercării de executare silită directă a hotărârii pronunțată în contencios administrativ având ca obiect o obligație de a face este marcat de stabilirea definitivă a cuantumului sumelor datorate cu titlu de penalități (Somația de executare, solicitarea de penalități pe zi de întârziere, expirarea termenului de 3 luni sunt etape intermediare ale fazei execuționale care are ca scop constrângerea debitorului să execute în natură obligația de a face cuprinsă în dispozitivul titlului executoriu).

În lipsa unei prevederi cum este teza finală a art. 24 alin. (4) din Legea 554/2004, creditorul nu ar putea să solicite și despăgubiri odată cu fixarea sumelor datorate cu titlu de penalități, deoarece există incertitudine cu privire la însăși finalitatea demersurilor menite să constrângă debitorul să execute obligația de a face.

Totodată, creditorul urmează a aprecia dacă se impune formularea cererii de acordare a despăgubirilor odată cu fixarea cuantumului penalităților sau ulterior, printr-o cerere separată, prin raportare la alte elemente de natură a influența această opțiune, cel mai important fiind ansamblul probatoriului necesar pentru cele două cereri în discuție. Creditorul interesat de tranșarea cât mai rapidă a cuantumului definitiv al penalității nu va avea interesul de a formula ambele cereri în același timp, având în vedere că cererea pentru stabilirea despăgubirilor poate presupune un probatoriu mult mai amplu (expertiză contabilă), ceea ce ar conduce la amânarea judecării cererii privind stabilirea penalității.

Reclamanta subliniază ca nu exista o dispoziție legală care să prevadă un termen special derogatoriu pentru formularea cererii de acordare a despăgubirilor și ca având în vedere situația similară cu cea dezlegată de către Înalta Curte prin Decizia nr. 12/2018, se poate aplica prin analogie raționamentul de la paragrafele 82-85 din aceasta decizie.

Reclamanta mai subliniază ca procedura executării silite a unei hotărâri judecătorești pronunțate în contencios administrativ având ca obiect o obligație personală de a face presupune două etape. Într-o prima fază se acorda un termen de 3 luni autorității pentru a executa voluntar obligația sub constrângerea amenzii și penalităților, iar dacă nu execută, creditorul poate solicita instanței să constate imposibilitatea executării în natură, față de refuzul autorității, și să solicite acordarea de despăgubiri ce reprezintă renunțarea la executarea în natura și apelarea la executarea prin echivalent.

Dacă s-ar accepta interpretarea contrară, creditorul s-ar regăsi în situația imposibilității continuării executării silite a hotărârii judecătorești definitive. În plus s-ar limita în timp posibilitatea executării prin echivalent a obligației de a face a autorității, în lipsa unei prevederi legale exprese.

Or, o astfel de concluzie vine în contradicție directă cu prevederile art. 1516 Cod civil. Atât timp cât nu exista un termen expres care să limiteze posibilitatea creditorului de a solicita executarea prin echivalent, altul decât cel de prescripție, nu se poate considera că art. 24 alin. (4) din Legea 554/2004 impune un astfel de termen.

Nu poate fi acceptată nici teza conform căreia creditorul poate formula o cerere de acordare a despăgubirilor conform dreptului comun, deoarece legea contenciosului administrativ prevede mijloace specifice pentru executarea hotărârii pronunțată în contencios administrativ prin care autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative. Scopul reglementării este de a oferi creditorului un set de mijloace juridice la care poate apela pentru a obține, cât mai rapid, executarea silită a hotărârii judecătorești. Însuși scopul urmărit și dezideratul celerității executării silite ar deveni iluzorii în cazul în care creditorul ar fi obligat la formularea unei cereri conform dreptului comun, obținerea unei hotărâri judecătorești definitive și punerea acesteia în executare. Cu alte cuvinte, creditorul ar trebui să treacă încă o dată prin multiple cicluri procesuale ce ar amâna nejustificat obținerea despăgubirilor.

Dintr-o altă perspectivă asupra aceleiași chestiuni în discuție, executarea silită încetează doar în cazurile și pentru motivele prevăzute în mod expres de art. 703 din Codul de procedură civilă. Niciunul dintre aceste cazuri nu face referire la o încetare faptică a executării silite, deoarece creditorul nu a formulat cererea de acordare a despăgubirilor odată cu cererea de fixare a cuantumului penalităților. Nimeni nu poate interpreta o teză a unui articol dintr-o lege specială ca reprezentând materializarea unei intenții de a reglementa un nou caz de încetare a unei proceduri execuționale neprevăzut de dreptul comun,

Pârâatul XXXXXXXX a subliniat că Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat deja asupra modalității de interpretare a dispozițiilor art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/20204

prin decizia nr. 12/2018. Făcând trimitere la paragrafele 94 și 95 din aceasta decizie pârâtul a arătat că în materia contenciosului administrativ, art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 prevalează față de norma generală din codul de procedură civilă, iar instanța supremă a statuat deja că acestea se vor aplica cu prioritate, sintagma „prin aceeași încheiere” urmând să fie interpretată exact așa cum este reglementată.

Art. 24 din Legea nr. 554/2004 este o normă specială față de art. 906 Cod procedura civilă, astfel că prevederile acesteia se vor aplica cu prioritate, derogatoriu de la norma generală cuprinsă în Codul de procedură civilă.

În sfera reglementării derogatorie de la norma generală se înscrie și teza finală a art. 24 alin. (4) conform căreia: totodată, prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației.

A invocat pârâta în acest context și prevederile art. 15 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă.

Conținutul tezei finale a art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 a fost interpretat de Î.C.C.J. în cuprinsul Deciziei nr. 12/2008, fiind considerentul decizoriu care a condus la concluzia că, în materia contenciosului administrativ, dacă hotărârea judecătorească nu a fost executată în termenul de 3 (trei) luni, o executare în natură nu mai poate fi avută în vedere, astfel că singurul remediu este stabilirea despăgubirilor prin aceeași încheiere.

Art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 comportă o diferență majoră față de art. 906 alin. (4) și alin. (7) CPC. În timp ce norma generală lasă creditorului dreptul de a aprecia oportunitatea solicitării transformării obligației de a face în daune interese, norma specială nu cuprinde o astfel de opțiune, impunând instanței de contencios administrativ să stabilească, prin aceeași încheiere, despăgubirile care se cuvin creditoarei pentru neexecutarea obligației de a face, indiferent dacă aceasta le solicită sau nu.

Aceeași interpretare a fost avută în vedere și de instanța supremă în cuprinsul Deciziei nr. 12/2018 atunci când a reținut că formularea din art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 conduce la concluzia că după expirarea celor 3 (trei) luni, nu mai este posibilă o executare în natură, astfel că se impune limitarea calcului penalităților de întârziere până la expirarea termenului de grație.

Instanțele de judecată au achiesat la interpretarea detaliată mai sus, Curtea de Apel Cluj reținând într-o decizie de speță că „dispozițiile art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004 au caracter special și derogatoriu față de prevederile art. 906 alin. 4 C. pr. civ., aplicându-se așadar cu prioritate față de normele generale. Prin urmare, instanța de fond în mod corect nu a aplicat prevederile art. 906 alin. 4 C. pr. civ., având în vedere că legiuitorul a reglementat același aspect în cadrul legii speciale, în mod diferit. În materie civilă, legiuitorul a intenționat să stabilească posibilitatea stabilirii succesive a sumelor datorate cu titlu de penalități, prevăzând în mod expres aceasta. În mod diferit însă a decis a reglementa aceeași chestiune în materia contenciosului administrativ, prevăzând o singură operațiune de stabilire a penalităților, indicând și termenul în care se poate realiza aceasta.

IV. Punctul de vedere motivat al completului de judecată

Normele de drept interne ce urmează a fi supuse dezlegării Înaltei Curți de Casație și Justiție sunt:

Art. 24 al.4 din Legea 554/2004: „(4) Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării hotărârii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților debitorul, în mod culpabil, nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma ce se va datora statului și suma ce i se va datora lui cu titlu de penalități, prin hotărâre dată cu citarea părților. Totodată, prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației.”

Totodată, sunt relevante în cauză:

Art. 24 al.3 și 5 din Legea 554/2004:

(3) La cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) și care nu au fost respectate în mod culpabil, instanța de executare, prin hotărâre dată cu citarea părților, aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 906 din Codul de procedură civilă.

(5) În lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului prevăzut la alin. (4), compartimentul executării civile al instanței de executare va solicita autorității publice relații referitoare la executarea obligației cuprinse în titlul executoriu și, în cazul în care obligația nu a fost integral executată, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părților.

Art. 906 Cod procedura civila așa cum a fost modificat prin Legea nr. 310/2018

(1) Dacă în termen de 10 zile de la comunicarea încheierii de încuviințare a executării debitorul nu execută obligația de a face sau de a nu face, care nu poate fi îndeplinită prin altă persoană, acesta poate fi constrâns la îndeplinirea ei, prin aplicarea unor penalități, de către instanța de executare.

(2) Când obligația nu este evaluabilă în bani, instanța sesizată de creditor îl poate obliga pe debitor, prin încheiere definitivă dată cu citarea părților, să plătească în favoarea creditorului o penalitate de la 100 lei la 1.000 lei, stabilită pe zi de întârziere, până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu.

(3) Atunci când obligația are un obiect evaluabil în bani, penalitatea prevăzută la alin. (2) poate fi stabilită de instanță între 0,1% și 1% pe zi de întârziere, procentaj calculat din valoarea obiectului obligației.

(4) Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a penalității debitorul nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce i se datorează cu acest titlu, prin încheiere, dată cu citarea părților. Creditorul poate solicita fixarea sumei definitive cu titlu de penalități de întârziere după trecerea fiecărui termen de 3 luni în care debitorul nu își execută obligația prevăzută în titlu executoriu, până la stingerea ei completă.

(5) Penalitatea va putea fi înlăturată ori redusă, pe calea contestației la executare, dacă debitorul execută obligația prevăzută în titlul executoriu și dovedește existența unor motive temeinice care au justificat întârzierea executării.

(6) Încheierea dată în condițiile alin. (4) este executorie.

(7) Acordarea de penalități în condițiile alin. (1) - (4) nu exclude obligarea debitorului la plata de despăgubiri, la cererea creditorului, în condițiile art. 892 sau ale dreptului comun.

Art. 892 Cod procedura civila - Obligarea debitorului la despăgubiri

(1) Dacă în titlu executoriu nu s-a stabilit ce sumă urmează a fi plătită ca echivalent al valorii bunului în cazul imposibilității predării acestuia sau, după caz, echivalentul despăgubirilor datorate în cazul neexecutării obligației de a face ce implică faptul personal al debitorului, instanța de executare, la cererea creditorului, va stabili această sumă prin hotărâre dată cu citarea părților, în termen scurt. În toate cazurile, la cererea creditorului, instanța va avea în vedere și prejudiciile ocazionate prin neexecutarea de bunăvoie a obligației, înainte ca aceasta să devină imposibil de executat.

(2) Hotărârea este executorie și este supusă numai apelului. Suspendarea executării acestei hotărâri nu se va putea obține decât cu consemnarea sumei stabilite. Dispozițiile art. 751 și 752 sunt aplicabile în mod corespunzător.

(3) Pe baza cererii prevăzute la alin. (1), creditorul va putea înființa măsuri asigurătorii.

Jurisprudența instanțelor:

Nu a fost identificată jurisprudență a Secției de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel Iași în care problema de drept menționată să fi fost direct și explicit invocată și analizată.

Prezentarea jurisprudenței Înaltei Curți de Casație și Justiție și a Curții Constituționale.

Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție:

- Decizia nr. XX din 12 decembrie 2005, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție
- Decizia 16/2017 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.
- Decizia 12/2018 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept

Jurisprudența Curții Constituționale:

- Decizia nr. 5 din 17 ianuarie 2017, pronunțată în Dosarul nr. 310D/2016, prin care a fost respinsă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 906 alin. (1) și (4) din Codul de procedură civilă
- Decizia nr. 303 din 7 mai 2019 prin care a fost respinsă ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de Municipiul Constanța, prin primar, în Dosarul nr. 2.711/99/2016 al Curții de Apel Iași - Secția contencios administrativ și fiscal și s-a constatat că prevederile art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în interpretarea dată prin Decizia nr. 12 din 22 februarie 2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Analizând textul art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 instanța a constatat că acesta poate genera două interpretări.

Una din posibilele interpretări este aceea conform căreia cererea de stabilire a despăgubirii pentru neexecutarea în natură a obligației, formulată de creditor pe cale separată, în condițiile în care despăgubirile nu au fost solicitate anterior prin cererea de stabilire a sumei datorate cu titlu de penalități formulată în condițiile art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004, este inadmisibilă.

În acest sens s-a reținut ca art. 906 alin. 7 și art. 892 Cod procedura civila reglementează condițiile generale ce trebuie îndeplinite atunci când se pune problema acordării unor despăgubiri pentru neexecutarea unei obligații de a face ce implica faptul personal al debitorului.

Art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004 ar avea în aceasta opinie caracterul unei norme speciale, derogatorii de la dreptul comun și care, în consecință, se aplică cu prioritate.

În justificarea acestei opinii s-a mai reținut ca deși alin. 7 al art. 906 Cod procedură civilă nu exclude cumulul despăgubirilor cu cel al penalităților, (având în vedere și finalitatea

diferita a celor doua sume), nu pot fi ignorate dispozițiile legii speciale, respectiv dispozițiile Legii nr. 554/2004, care reglementează în mod expres și modalitatea prin care se soluționează cererea de acordare de despăgubiri : „**prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației**”.

S-a apreciat astfel că în materia contenciosului administrativ art. 24 alin. 4 din Legea 554/2004 reglementează o procedura specială privind condițiile de sesizare ale instanței de executare în vedere stabilirii despăgubirilor, derogatorie de la dreptul comun prevăzut de art. 906 alin. 7 Cod procedură civilă și care astfel nu este aplicabil în speță în baza principiului că specialul derogă de la general.

Aceasta interpretare ar rezulta și din considerentele deciziei nr. 12/22.02.2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție care în paragraful 95 a reținut următoarele: ***Din analiza alin. (4) al art. 24 rezultă că după expirarea termenului de trei luni se consideră că mijloacele coercitive utilizate nu au avut eficiență și executarea silită nu este posibilă. Acesta este motivul pentru care, după împlinirea termenului în discuție, se procedează la stabilirea unor sume definitive atât în ceea ce privește amenzile aplicate în favoarea statului, cât și în ceea ce privește penalitățile acordate creditorului. În plus, prin aceeași încheiere se acordă și despăgubiri pentru neexecutarea obligației, în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă. Acordarea acestor despăgubiri pentru neexecutare confirmă, odată în plus, faptul că în concepția legiuitorului o executare a sentinței, după expirarea termenului de 3 luni de la momentul aplicării amenzilor și penalităților, nu mai este previzibilă.***

Pornind de la aceste considerente s-a apreciat ca în materia contenciosului administrativ legiuitorul a prezumat că la expirarea termenului de 3 luni prevăzut de art. 24 alin. 4 din legea nr. 554/2004, executarea în natura a obligației de către autoritatea publică nu mai este posibilă, motiv pentru care creditorul are dreptul să ceară stabilirea sumei definitive datorate cu titlu de penalități, însă în același timp și obligatoriu și despăgubirile pentru neexecutarea în natura a obligației stabilite prin titlul executoriu.

În consecință, se apreciază că, în condițiile art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004, cererea de acordare a despăgubirilor poate fi formulată de către creditor doar odată cu cererea de stabilire a sumei datorate cu titlu de penalități, ambele cereri urmând a fi soluționate de instanța prin aceeași hotărâre. În măsura în care creditorul a formulat doar cererea de stabilire a sumei datorate cu titlu de penalități fără a solicita și acordarea de despăgubiri pentru neexecutarea în natură a obligației, formularea ulterioară a unei cereri distincte, în temeiul dispozițiilor art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004, este inadmisibilă, câtă vreme procedura execuțională specială în materia contenciosului administrativ s-a finalizat în momentul stabilirii sumei definitive datorate cu titlu de penalități.

Cea de a doua posibilă interpretare este aceea conform căreia cererea de stabilire a despăgubirii pentru neexecutarea în natură a obligației, formulată de creditor separat de cererea privind calcularea sumei datorate cu titlu de penalități, în condițiile în care o astfel de cerere nu a fost formulată la momentul stabilirii penalităților în condițiile art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004 este admisibilă.

În argumentarea acestui punct de vedere s-a arătat ca prevederile Legii nr. 554/2004 se completează cu cele ale Codului de procedura civilă în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, așa cum dispune art. 28 alin. 1 din Lege.

Potrivit dispozițiilor Codului de procedura civilă, care constituie dreptul comun în materie, cererea de acordare de despăgubiri pentru neexecutarea în natură a unei obligații poate fi făcută pe calea unei acțiuni separate, în condițiile prevăzute de art. 892 Cod procedura civilă, text de lege la care art. 24 alin. 4 din legea nr. 554/2004 face trimitere în mod expres. Formularea cererii de acordare de despăgubiri în condițiile art. 892 Cod procedura civilă nu

este în nici un fel condiționată de formularea cererii de stabilire a sumei definitive cu titlu de penalități, prima fiind soluționată de instanță prin hotărâre dată cu citarea părților, iar cea de a doua prin încheiere dată cu citarea părților. În acest sens sunt și prevederile art. 906 alin. 7 conform cărora: (7) *Acordarea de penalități în condițiile alin. (1) - (4) nu exclude obligarea debitorului la plata de despăgubiri, la cererea creditorului, în condițiile art. 892 sau ale dreptului comun.*

Dispozițiile art. 892 și 906 din Codul de procedura civilă, nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime astfel ca ele completează prevederile legii nr. 554/2004. De altfel, art. 24 din Legea nr. 554/2004 face trimitere în mod expres la dispozițiile art. 892 Cod procedura civilă.

Faptul că în condițiile art. 24 alin. 4 din legea nr. 554/2004 creditorul are posibilitatea să formuleze concomitent atât cererea de stabilire a sumei datorate cu titlu de penalități cât și cererea de stabilire a despăgubirii pentru neexecutarea în natura a obligației (caz în care instanța se pronunța asupra ambelor cereri prin aceeași hotărâre) nu poate duce la interpretarea acestei dispoziții legale în sensul instituirii unei obligații în sarcina creditorului în sensul formulării ambelor cereri în cadrul unei singure acțiuni adresate instanței. Textul de reglementează doar o posibilitate în favoarea creditorului nu o obligație în sarcina acestuia.

Interpretarea dispozițiilor art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004 în sensul că cererea de stabilire a despăgubirii pentru neexecutarea în natura a obligației formulată separat de cea de stabilire a penalităților ar fi inadmisibilă, conduce la consecințe inacceptabile, obligând creditorul să formuleze cererea de stabilire a sumei datorate cu titlu de penalități doar pentru a putea beneficia și de despăgubiri pentru neexecutarea obligației stabilite în sarcina autorității publice, contrar principiului disponibilității ce guvernează procesul civil în general.

O astfel de interpretare ar avea drept consecință și reducerea termenului în interiorul căruia creditorul poate obține executarea silită a titlului executoriu pe care îl deține în ciuda faptului că Legea nr. 554/2004 nu conține dispoziții derogatorii de la prevederile Codului de procedura civilă în ce privește termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită.

Admisibilitatea formulării pe cale separată a cererii de acordare a despăgubirilor pentru neexecutarea obligației stabilite prin titlul executoriu derivă și din natura diferită a celor două sume: penalitățile reprezintă un mijloc de constrângere indirectă pentru asigurarea executării în natura a obligațiilor, acestea putându-se acorda independent de existența unui prejudiciu (penalitatea reprezentând o sancțiune pentru neexecutarea obligațiilor stabilite prin titlul executoriu), în timp ce despăgubirile au ca finalitate acoperirea prejudiciului cauzat creditorului prin neexecutarea de buna voie de către debitor a obligației ce implică faptul său personal și reprezintă o modalitate de executare a obligației prin echivalent.

Nu se poate considera ca finalizată faza de executare silită a hotărârii judecătorești pronunțată în materia contenciosului administrativ la momentul stabilirii definitive a sumei datorată cu titlu de penalități, câtă vreme obligația de a face nu a fost adusă la îndeplinire de autoritatea sau instituția publică debitoare, iar creditorul nu a fost despăgubit prin echivalent.

În fine, admisibilitatea cererii decurge și din aplicarea prevederilor art. 6 par. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Astfel, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut în mod constant ca executarea unei hotărâri judecătorești trebuie considerată ca făcând parte integrantă din proces, iar dreptul de acces la justiție ar fi iluzoriu dacă ordinea juridică internă ar permite ca o hotărâre definitivă și obligatorie să rămână fără efect în detrimentul unei părți. (a se vedea, spre exemplu, Hotărârea din 24 martie 2005, pronunțată în Cauza Șandor împotriva României, Hotărârea din 17 iunie 2003, pronunțată în Cauza Ruianu împotriva României, Hotărârea din 12 iulie 2007, pronunțată în Cauza SC Ruxandra Trading SRL împotriva României).

În consecință se apreciază că este admisibilă cererea de stabilire a despăgubirilor pentru neexecutarea în natură a obligației, cerere formulată de creditor pe cale separată, în

condițiile în care despăgubirile nu au fost solicitate anterior prin cererea de stabilire a sumei datorate cu titlu de penalități.

Față de cele ce precedă ținând seama și de dispozițiile art. 519 și ale art. 520 din Codul de procedură civilă, instanța de recurs va sesiza Înalta Curte de Casație și Justiție și va suspenda judecată până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept.

**PENTRU ACESTE MOTIVE,
ÎN NUMELE LEGII
DISPUNE:**

Dispune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept:

Interpretarea dispozițiilor art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004, în ce privește admisibilitatea cererii de stabilire a despăgubirilor pentru neexecutarea în natură a obligației, formulată de creditor pe cale separată, în condițiile în care despăgubirile nu au fost solicitate anterior prin cererea de stabilire a sumei datorate cu titlu de penalități formulată în condițiile art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004.

În baza art. 520 alin. 2 Cod procedură civilă, suspendă judecata recursului până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept.

Fără cale de atac.

Pronunțată azi, XXXXXXXX, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței în condițiile art. 396 alin. 2 Cod procedură civilă.

Președinte,
XXXXXXXXXXXXX

Judecător,
XXXXXXXXXXXXX

Judecător,
XXXXXXXXXXXXX

Grefier,
XXXXXXXXXXXXX

Red. și tehored. XXXXXX