

R O M Â N I A
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

DOSAR NR. (...)/2/2022
relaționat cu Dosarul nr. (...)/3/2019

ÎNCHEIERE

Ședința publică din data de 07.11.2022

Curtea constituită din:

PREȘEDINTE:

JUDECĂTOR:

JUDECĂTOR:

GREFIER:

Pe rol, soluționarea recursului formulat de **recurenții - pârâți** și împotriva sentinței civile nr. din data de , pronunțată de Tribunalul București - Secția II-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr.(...)/3/2019, având ca obiect „sanctiune pentru neexecutare hotărâre”, în contradictoriu cu **intimatul - reclamant**

La apelul nominal făcut în ședință publică, în ordinea listei, nu se prezintă părțile.

Față de lipsa părților la apelul nominal, date fiind dispozițiile art. 121 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor de judecată aprobat prin Hotărârea CSM nr. 1375/2015, Curtea dispune reluarea cauzei la sfârșitul listei de ședință.

La a doua strigare a cauzei în ședință publică, nu se prezintă părțile.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

Grefierul de ședință referă asupra cauzei, învederând următoarele: - cauză repusă pe rol, pentru a se dezbate sesizarea din oficiu a Înaltei Curți de Casație și Justiție în cond. art.519 CPC pentru dezlegare chestiuni de drept; - la data de 19.10.2022 au fost înregistrate la dosar note scrise transmise de intimat în legătură cu chestiunea pusă în discuție de instanță.

Fiind solicitată judecata în lipsă, Curtea rămâne în pronunțare asupra chestiunii sesizării din oficiu a Înaltei Curți de Casație și Justiție cu cele două întrebări consemnate în cuprinsul încheierii de la data de , potrivit art. 519 și urm. Cod procedură civilă, și a suspendării judecății potrivit art. 520 Cod procedură civilă în măsura intervenirii sesizării în discuție, cu mențiunea că prima întrebare vizează situația hotărârii judecătorești definitive pronunțate de o instanță de contencios administrativ și fiscal.

C U R T E A

Analizând lucrările dosarului,

I. Constată admisibilitatea sesizării, în conformitate cu prevederile art.519 Cod procedură civilă, text potrivit căruia „Dacă, în cursul judecății, un complet de judecată (...) al curții de apel (...), investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, constatând că o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, este nouă și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va putea solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată.”.

În sensul celor reținute în jurisprudența în materie a Înaltei Curți de Casație și Justiție (decizia nr.1 din 18 noiembrie 2013, pronunțată în dosarul nr.1/1/2013/HP de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr.43 din 20 ianuarie 2014), dispozițiile art. 519 Cod procedură civilă instituie o serie de condiții de admisibilitate a sesizării în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, condiții care trebuie să fie întrunite cumulativ, după cum urmează:

- (i) existența unei cauze aflate în curs de judecată;
- (ii) instanța care sesizează Înalta Curte de Casație și Justiție să judece cauza în ultimă instanță;
- (iii) cauza care face obiectul judecății să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului investit să soluționeze cauza;
- (iv) soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată să depindă de chestiunea de drept a cărei lămurire se cere;
- (v) chestiunea de drept a cărei lămurire se cere să fie nouă;
- (vi) chestiunea de drept nu a făcut obiectul statuării Înaltei Curți de Casație și Justiție și nici obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

Raportat la stadiul contemporan al jurisprudenței Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin decizia nr.10 din 10 februarie 2020, pronunțată în dosarul nr.2.957/1/2019, publicată în Monitorul Oficial al României nr.299, Partea I, din 9 aprilie 2020, s-a arătat că:

„Din cuprinsul dispozițiilor art. 519 din Codul de procedură civilă, care reglementează procedura de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, rezultă următoarele condiții de admisibilitate a sesizării, care trebuie îndeplinite cumulativ:

- existența unei chestiuni de drept; problema pusă în discuție trebuie să fie una veritabilă, susceptibilă să dea naștere unor interpretări diferite;*
- chestiunea de drept să fie ridicată în cursul judecății în fața unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță;*
- chestiunea de drept să fie esențială, în sensul că de lămurirea ei depinde soluționarea pe fond a cauzei; noțiunea de "soluționare pe fond" trebuie înțeleasă în sens larg, incluzând nu numai problemele de drept material, ci și pe cele de drept procesual, cu condiția ca de rezolvarea acestora să depindă soluționarea pe fond a cauzei;*
- chestiunea de drept să fie nouă;*
- chestiunea de drept să nu facă obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, iar Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat deja asupra problemei de drept printr-o hotărâre obligatorie pentru toate instanțele.”.*

Față de cele arătate în precedent, Curtea de Apel București apreciază că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate ce derivă din interpretarea prevederilor art.519 Cod procedură civilă, în sensul celor expuse în continuare:

a) sesizarea este formulată în cursul unei cauze aflate în stare de judecată, respectiv dosarul nr.(...)/2/2022 aflat pe rolul Curții de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal;

b) instanța care formulează sesizarea - Curtea de Apel București - este investită cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, față de disp. art.10 alin.2 prima teză coroborat cu art.25 alin.3 și art.20 din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, ca instanță de recurs;

c) instanța care formulează sesizarea – Curtea de Apel București – este competentă, față de disp. art.10 alin.2 prima teză coroborat cu art.25 alin.3 și art.20 din Legea nr.554/2004, să soluționeze recursul declarat împotriva unei sentințe pronunțate, în primă instanță, de Tribunalul București – Secția de contencios administrativ și fiscal într-un proces având ca obiect cuantificarea / lichidarea penalităților de întârziere stabilite anterior în cursul procedurii de executare silită specifică materiei contenciosului administrativ;

d) soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată în recurs depinde de chestiunile de drept a căror lămurire se cere, așa cum se va demonstra în conținutul acestei hotărâri, respectiv (1) interpretarea coroborată a art.24 alin.3 și alin.4 din Legea nr.554/2004 și a art.906 Cod procedură civilă (modificat și completat prin Legea nr.310/2018), spre a se analiza dacă reiese dreptul creditorului unei obligații stabilite printr-o hotărâre judecătorească definitivă, pronunțată de instanța de contencios administrativ și fiscal, de a solicita în mod repetat fixarea sumei definitive cu titlu de penalități de întârziere, anume pentru trecerea mai multor intervale succesive de 3 luni în care se pretinde că debitorul nu a executat obligația prevăzută în titlul executoriu, precum și (2) interpretarea coroborată a art.521 alin.3 Cod procedură civilă și a art.431 alin.2 Cod procedură civilă, spre a se verifica dacă în situația unui concurs între efectul pozitiv al autorității de lucru judecat și caracterul obligatoriu al deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție vizând dezlegarea dată unei probleme de drept, în situația în care ambele sunt incidente într-un proces, dar soluționează în mod diferit o problemă de drept, are prioritate de aplicare autoritatea de lucru judecat sau dezlegarea obligatorie a instanței supreme.

Astfel, interpretările în discuție sunt esențiale pentru a se stabili admisibilitatea acțiunii (ca o condiție *sine qua non* pentru soluționarea pe fond a litigiului) și eventualul caracter fondat al căii de atac cu care a fost investită instanța de sesizare. În același sens, cu titlu exemplificativ, a reținut Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept prin decizia nr.21/2021 spre a justifica îndeplinirea condiției amintite.

Totodată, chestiunea de drept sesizată este una reală, cu un grad de dificultate suficient de mare, după cum se va arăta ulterior prin încheierea de față.

e) Curtea de apel apreciază că această chestiune de drept a cărei lămurire se cere este nouă și nu rezultă a face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare sau pronunțat ori al unei alte hotărâri obligatorii pronunțate de instanța supremă.

e.1) În acest din urmă sens, referitor la prima întrebare adresată, instanța de recurs arată că normele juridice menționate sunt reflectate de forme de reglementare intrate în vigoare în cursul anului 2018, fie ca efect al **Legii nr.212/2018** pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr.554/2004 și a altor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 658/30.07.2018, fie ca efect al **Legii nr.310/2018** pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României nr.1074/18.12.2018.

Într-adevăr, prin decizia nr.12/2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept (ÎCCJ – CDCD), publicată în Monitorul Oficial al României nr.418/16.05.2018, s-a decis cu caracter obligatoriu 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 silit, 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.”*

În considerentele deciziei respective, instanța supremă a arătat între altele că „75. ..., art. 906 alin. (4) are un conținut similar art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, existând rațiuni

pentru care, cel puțin sub aspectele care se suprapun, cele două articole să fie interpretate în mod similar, afară de situația în care există argumente contrare deduse din specificitatea raporturilor de contencios administrativ. ... 93. În schimb, în ceea ce privește data până la care se stabilesc penalitățile, art. 906 alin. (3) din Codul de procedură civilă, la care face trimitere art. 24 din Legea nr. 554/2004, prevede că penalitățile se stabilesc "până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu". 94. Această sintagmă trebuie interpretată în contextul întregului articol 24 din Legea nr. 554/2004, analiza coroborată conducând la concluzia că aceste penalități nu pot curge după împlinirea termenului de trei luni, în care debitorul ar fi trebuit să își execute obligația. ...".

Deși Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept s-a raportat în analiza efectuată la reglementarea art.906 Cod procedură civilă, forma de reglementare relevantă avută în vedere a fost „(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 definitivă, dată cu citarea părților.”, în legătură cu care se pronunțase de altfel și decizia nr.16/2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, potrivit căreia „În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 906 alin. (4) din Codul de procedură civilă nu este admisibilă formularea mai multor cereri de fixare a sumei definitive datorate de debitor cu titlu de penalități.”.

Or, ulterior deciziei ÎCCJ – CDCD nr.12/2018, reglementarea art.906 alin.4 Cod procedură civilă a fost modificată prin Legea nr.310/2018, publicată în Monitorul Oficial al României nr.1074/18.12.2018, noua formă a textului legal dispunând că „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.”. [s.n.]

Procesului de față, implicând o procedură de executare silită specifică materiei contenciosului administrativ, declanșată la nivelul anului 2019 (dosar nr.(...)/3/2019), îi este incidentă forma de reglementare a art.24 alin.3 și alin.4 din Legea nr.554/2004, astfel cum a fost modificată și completată prin Legea nr. 212/2018, fiind contemporană totodată și noua reglementare a art.906 alin.4 Cod procedură civilă, rezultat al modificării și completării prin Legea nr.310/2018.

În consecință, ulterior pronunțării deciziei ÎCCJ – CDCD nr.12/2018 a intervenit o modificare în cadrul normativ avut în vedere de către instanța supremă la momentul respectiv, ce implică o analiză a măsurii în care noul context de reglementare este susceptibil de interpretarea deja existentă în considerarea deciziei amintite, respectiv decizia ÎCCJ – CDCD nr.12/2018, în sensul că penalitățile stabilite în procent pe zi de întârziere se calculează 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, sau a avut ca efect conferirea în beneficiului creditorului a unui drept de a obține 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.

Într-adevăr, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a mai fost investit cu necesitatea interpretării disp. art.24 alin.4 din Legea nr.554/2004 și cu ocazia pronunțării deciziei ÎCCJ – CDCD nr.21/2021, prin care s-a dispus că „În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 138/2014, după pronunțarea de către instanța de executare asupra cererii creditorului de fixare a sumei datorate cu titlu de penalități sau, în lipsa unei astfel de cereri, după împlinirea termenului de prescripție a executării silite,

nu mai este admisibilă formularea de către creditor, în temeiul acestei norme speciale, a cererii de stabilire a despăgubirilor pentru neexecutarea în natură a obligației de a face care implică faptul personal al debitorului.”.

Totuși, în cazul acestei decizii, instanța supremă a exclus relevanța Legii nr.310/2018 pentru analiza efectuată, arătând că „52. ..., este de observat că atât părțile litigante, cât și instanța titulară a sesizării se raportează în mod greșit, în propriile analize, la art. 24 din Legea nr. 554/2004 prin coroborare cu prevederile Codului de procedură civilă, astfel cum acestea au fost modificate, începând cu data de 21 decembrie 2018, prin Legea nr. 310/2018, deși aceste modificări se aplică - potrivit art. 24 și art. 25 alin. (1) din Codul de procedură civilă - doar executărilor silită începute după intrarea lor în vigoare. Or, în speță, procedura specială de executare a fost demarată de creditor anterior acestui moment, respectiv la data de 7 noiembrie 2014 (Dosarul nr. 7.895/118/2014 al Tribunalului Constanța, înregistrat ulterior ca Dosarul nr. 842/99/2015 pe rolul Tribunalului Iași). 53. În prezenta decizie vor fi avute în vedere dispozițiile art. 24 din Legea nr. 554/2004, în forma în vigoare la data începerii procedurii speciale de executare silită - 7 noiembrie 2014, precum și ale art. 891 și 905 din Codul de procedură civilă, în forma republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 545 din 3 august 2012 (care au devenit art. 892 și, respectiv, art. 906 din Codul de procedură civilă, în forma republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 247 din 10 aprilie 2015), doar în aceste condiții chestiunea de drept sesizată putând fi considerată că are legătură cu soluționarea pe fond a cauzei ...”.

În concluzie, nici prin decizia ÎCCJ – CDCD nr.12/2018 și nici prin decizia ÎCCJ – CDCD nr.21/2021 nu s-a realizat vreo analiză asupra disp. art.24 din Legea nr.554/2004, astfel cum a fost modificată și completată prin Legea nr.212/2018, rap. la art.906 Cod procedură civilă, modificat și completat prin Legea nr.310/2018.

În consecință, condiția noutății chestiunii de drept apare a fi îndeplinită.

e.2) Referitor la cea de-a doua întrebare propusă spre analiză, Curtea arată că o lămurire a raportului dintre efectul pozitiv al autorității de lucru judecat asociat unei hotărâri judecătorești definitive și efectul unei decizii pronunțate în cond. art.519 și urm. Cod procedură civilă nu se identifică într-o decizie cu caracter obligatoriu a Înaltei Curți de Casație și Justiție, pentru ipoteza în care ambele sunt incidente într-un proces, dar soluționează în mod diferit o problemă de drept.

În ceea ce privește cerința noutății chestiunii de drept ce formează obiectul sesizării, în lipsa unei definiții legale a "noutății" și a unor criterii de determinare a acesteia, rămâne atributul Înaltei Curți de Casație și Justiție, sesizată cu pronunțarea unei hotărâri prealabile, să hotărască dacă problema de drept a cărei dezlegare se solicită este nouă. În practica instanței supreme cu privire la criteriile de stabilire și de identificare a cerinței "noutății" s-a statuat cu caracter de principiu că noutatea unei chestiuni de drept poate fi generată nu numai de o reglementare nou-intrată în vigoare, ci și de una veche, cu condiția ca instanța să fie chemată să se pronunțe asupra respectivei probleme de drept pentru prima dată. Prin urmare, caracterul de noutate se pierde pe măsură ce chestiunea de drept a primit o dezlegare din partea instanțelor.

Or, în speță, deși reglementarea legală nu este de dată recentă, implicând analiza disp. art.521 alin.3 Cod procedură civilă și a art.431 alin.2 Cod procedură civilă, în vigoare începând cu data de 15.02.2013, totuși nu reiese a exista o jurisprudență suficient de consistentă care să fi statuat cu privire la problema de drept în discuție și care să permită deci conturarea unei practici stabile a instanțelor de judecată.

Curtea identifică o practică judiciară constantă a Înaltei Curți de Casație și Justiție în sensul celor arătate imediat în precedent, sub aspectul cerinței "noutății", indicând cu titlu exemplificativ chiar decizia ÎCCJ – CDCD nr.21/2021 amintită în precedent și care afirmă expres acel principiu de analiză.

În mod corespunzător, Curtea conchide în sensul îndeplinirii condiției noutății și în cazul celei de-a doua întrebări adresate, deși reglementările vizate, anume art.521 alin.3 Cod procedură

civilă și art.431 alin.2 Cod procedură civilă, se aplică deja de aproximativ de 9 ani, fără însă a exista coordonate consistente în jurisprudența instanțelor judecătorești din care să rezulte necesitatea de a favoriza în raporturile juridice dintre părți fie efectul pozitiv al autorității de lucru judecat, fie caracterul obligatoriu al hotărârii pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, atunci când hotărârea judecătorească definitivă și decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ar interpreta de manieră contrară contextul normativ invocat într-un proces.

În orice caz, utilitatea în procesul de față a unui răspuns pentru cea de-a doua întrebare intervine în măsura în care răspunsul pe care Înalta Curte de Casație și Justiție l-ar da de manieră directă (prin dispozitivul deciziei ce se va pronunța) sau indirectă (prin considerentele deciziei ce se va pronunța) primei întrebări ar fi într-un sens similar sau identic soluției din decizia ÎCCJ – CDCD nr.12/2018, întrucât într-o astfel de ipoteza ar fi contrară modului de interpretare a normelor juridice ale art.24 alin.3 și alin.4 din Legea nr.554/2004 rap. la art.906 Cod procedură civilă reieșit din hotărâri judecătorești definitive pronunțate anterior în cursul aceleiași proceduri de executare silită vizându-l pe creditorul și pe debitorii și prin ..

În concluzie, Curtea de Apel București, apreciază ca fiind admisibilă învestirea Înaltei Curți de Casație și Justiție în cond. art.519 și urm. Cod procedură civilă.

II. Expunerea succintă a procesului:

Prin **sentința civilă nr.** pronunțată de Tribunalul București – Secția a II-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr.(...)/3/2019 a fost admisă cererea formulată de reclamantul în contradictoriu cu pârâții și .., prin .., și au fost obligate debitoarele să plătească în favoarea creditorului o penalitate de 300 de lei, stabilită pe zi de întârziere, calculată cu începere din ziua imediat următoare expirării termenului de 30 de zile prevăzut la art. 24 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu reprezentat de sentința civilă nr. pronunțată de Tribunalul București - Secția a II-a Contencios Administrativ si Fiscal.

Prin **decizia civilă nr.** pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a IX-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr.(...)/3/2019 a fost respins recursul formulat împotriva sentinței civile nr. de recurenții-pârâți și .., prin .., în contradictoriu cu intimatul-reclamant

Prin **sentința civilă nr.** pronunțată de Tribunalul București – Secția a II-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr.(...)/3/2019 a fost admisă în parte cererea formulată de reclamantul în contradictoriu cu pârâții și .., prin .., și s-a stabilit că debitoarele datorează creditorului, în solidar, cu titlu de penalități, suma de 108.900 de lei, fiind respinsă cererea, în rest, ca neîntemeiată.

În considerentele sentinței respective, Tribunalul București a arătat că «6. În speță, debitoarele nu au afirmat și nici nu au tins a demonstra, în cursul prezentei etape a procedurii execuționale judiciare, că obligația stabilită prin titlul executoriu pe care creditorul își întemeiază pretențiile ar fi fost adusă la îndeplinire până la data finalizării dezbaterilor, iar termenul prevăzut de art.24 alin.4 LCA și-a început cursul la data comunicării sentinței civile nr , după care, în data de 11.06.2019, ca urmare a atacării hotărârii de către debitoare, curgerea termenului s-a oprit (art.20 alin.2 LCA), până la data soluționării recursului (27.11.2019), prin decizia nr. , moment din care termenul în discuție și-a reluat cursul, fără modificări, împlinindu-se în data de 27.02.2020. ... 9., nici pretenția creditorului privind acordarea de penalități până la rămânerea definitivă a prezentei hotărâri nu poate fi primită, caci, astfel cum s-a stabilit prin decizia prezentată la pct. 5 de mai sus [decizia ÎCCJ – CDCD nr.12/2018, n.n.], calcularea penalităților în discuție dincolo de „momentul expirării termenului de trei luni, înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligația, în caz de neexecutare”, nu este legalmente posibilă. 10. Așa fiind, primul petit al cererii analizate va fi admis în parte, urmând a se stabili că debitoarele datorează creditorului,

în solidar, cu titlu de penalități, suma de 108.900 de lei, determinată conform algoritmului: interval de calcul penalități - 02.03.2019 [momentul indicat în sentința prezentată la pct. 2 de mai sus, respectiv ziua imediat următoare expirării termenului de 30 de zile prevăzut la art. 24 alin. 1 LCA, calculat cu începere din data de 31.01.2019 ...] - 27.02.2020 (momentul expirării termenului de trei luni, înăuntrul căruia debitoarele aveau posibilitatea să execute în natură obligația ...) = 363 de zile de întârziere x 300 de lei.».

Prin *decizia civilă nr.* pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr.(...)/2/2020 a fost respins recursul formulat împotriva sentinței civile nr. de recurenții-pârâți și , prin , dar a fost admis recursul formulat de recurentul-reclamant , casată sentința recurată și, rejudecând, s-a stabilit că debitoarele datorează creditorului, în solidar, suma de 117.000 de lei, cu titlu de penalități până la data de 27.05.2020.

În considerentele deciziei amintite s-au reținut și următoarele aspecte: «3.5 ... textul art.906 C.pr.civilă, la care face trimitere art. 24 alin. 3 din Legea nr. 554/2004 a fost modificat, astfel: „... (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 titlul executoriu, până la stingerea ei completă. ...”. 3.6 Instanța de control judiciar reține, din interpretarea normelor mai sus redate, că această cuantificare a penalităților nu înlătură/epuizează obligația debitorilor de a pune în executare sentința ce constituie titlu executoriu, care subzistă în continuare. Astfel, la fiecare interval 3 luni de zile de neexecutare, creditorul formulează cerere de fixare a penalităților datorate până la acel moment, după care, dacă în următoarele 3 luni debitorul tot nu execută obligația, creditorul formulează o nouă cerere de fixare a penalităților datorate până la acest nou moment, adică fixarea penalităților se face pentru câte 3 luni și la cererea creditorului din 3 în 3 luni. În această ordine de idei, instanța reține că pe parcursul fiecărui interval de 3 luni creditorul nu se poate adresa instanței pentru o nouă fixare a penalității, însă dacă în acest nou interval de 3 luni debitorul tot nu execută obligația, va datora penalități și pentru acest interval. În consecință, curtea reține că primul interval de calcul pentru penalități a fost stabilit de instanța de fond ca fiind 02.03.2019 – 27.02.2020, la data de 27.02.2020 expirând primul interval pentru executarea obligației. Urmând regula definită mai sus, de la acest moment și până la momentul pronunțării tribunalului (30.06.2020) a mai curs încă un interval de 3 luni (27.02.2020 – 27.05.2020) în care debitorii nu și-au îndeplinit obligația și pentru care datorează, prin urmare, penalități. Pentru următorul interval de 3 luni (care ar fi fost 27.05.2020-27.08.2020) dreptul reclamantului de a formula o nouă cerere de fixare a penalităților se plasează ulterior pronunțării instanței, la 27.08.2020, or aspectele ulterioare nu pot fi avute în vedere în evaluarea legalității sentinței. Desigur că, teoretic, pentru fiecare interval de 3 luni ar trebui ca reclamantul creditor să formuleze o nouă cerere de fixare a penalităților, însă în măsura în care – din cauza duratei procedurii, acoperind prima instanță și recursul, mai mare de 3 luni – pe parcursul derulării acesteia se naște dreptul pentru o nouă fixare a unei noi tranșe de penalități, pentru următorul interval de 3 luni (desigur, premisa fiind aceea a neexecutării în continuare a obligației), este excesivă stabilirea în sarcina creditorului – pentru asigurarea aceleiași finalități – a obligației de a demara o nouă procedură, penalitățile pentru noul interval de 3 luni epuizat putând fi stabilite odată cu primul. În acest sens, instanța de recurs reține că tribunalul – făcând aplicarea prevederilor legale evocate – trebuia să aibă în vedere în cuantificarea penalității și noul interval de 3 luni epuizat până la momentul pronunțării sale, 27.02.2020-27.05.2020, întrucât și acesta a făcut obiectul investirii instanței, administrându-se probe în cadrul cercetării judecătorești. În această ordine de idei, instanța de recurs consideră că recursul reclamantului este întemeiat în măsura ce se desprinde din cele ce preced, astfel că va acorda penalități pentru întreg intervalul 02.03.2019 –

27.05.2020, însemnând 450 de zile, din care se vor scădea cele 60 de zile (intervalul de suspendare pe perioada stării de urgență, 15.03.2020 – 14.05.2020), rezultând astfel 390 de zile, adică suma de 117.000 de lei. Pentru intervalele ulterioare de către 3 luni, creditorul are la îndemână noi cereri de fixare a penalităților pentru fiecare interval de 3 luni epuizat de la momentul 27.05.2020.».

Prin **sentința civilă nr.** pronunțată de Tribunalul București – Secția a II-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr.(...)/3/2019 a fost admisă cererea formulată de reclamantul în contradictoriu cu pârâții și, prin, și s-a stabilit că debitoarele datorează creditorului, în solidar, suma de 83.400 de lei, cu titlu de penalități, aferente intervalelor 28.05.2020 - 28.08.2020, 29.08.2020 - 30.11.2020 și 01.12.2020 - 01.03.2021.

În considerentele sentinței respective, Tribunalul București a arătat că «6. Potrivit art. 906 alin. 4 teza a doua NCPC, „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”. 7. În cauză, debitoarele nu au reușit să demonstreze, în cursul prezentei etape a procedurii execuționale judiciare, că obligația stabilită prin titlul executoriu pe care creditorul își întemeiază pretențiile ar fi fost adusă la îndeplinire, până la data finalizării dezbaterilor. ... 11. ... cererea analizată va fi admisă, urmând a se stabili ca debitoarele datorează creditorului, în solidar, cu titlu de penalități, suma de 83.400 de lei, calculată conform algoritmului: intervale de timp înăuntrul cărora debitoarele aveau posibilitatea să execute în natură obligația - 93 zile [28.05.2020 (prima zi a următorului interval de 3 luni, determinată prin raportare la sfârșitul intervalului pentru care s-au stabilit penalități prin hotărârea prezentată ...) - 28.08.2020 (momentul expirării primului interval de trei luni)] + 94 de zile [29.08.2020 (prima zi a următorului interval de 3 luni) - 30.11.2020 (momentul expirării celui de-al doilea interval de trei luni)] + 91 de zile [01.12.2020 (prima zi a următorului interval de 3 luni) - 01.03.2021 (momentul expirării celui de-al treilea interval de trei luni)] = 278 de zile de întârziere x 300 de lei.».

Prin **decizia civilă nr.** pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr.(...)/2/2021 a fost respins recursul formulat împotriva sentinței civile nr. de recurenții-pârâți și, prin, în contradictoriu cu intimatul-reclamant.

În considerentele deciziei amintite s-au reținut și următoarele aspecte: «În ce privește criticile formulate pe fond, în sensul absenței culpei debitorilor pârâți, trebuie subliniate dispozițiile art. 24 alin. 4 din Legea nr. 554/2004 și faptul că anterior acestei proceduri, prin decizia nr. , dată de Curtea de Apel București, secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. (...)/2/2020 a fost soluționată cererea de stabilire a sumei definitive cu titlu de penalități. ... Curtea amintește faptul că potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor omului în materia art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului – cu privire la neexecutarea hotărârilor judecătorești de către autoritățile statului în calitate de debitor al obligației de executat și durata nerezonabilă a procedurilor - sunt aplicabile următoarele principii dezvoltate pe cale jurisprudențială de către instanța de la Strasbourg: Dreptul de acces la o instanță, garantat de art. 6 din Convenție, ar fi iluzoriu dacă ordinea juridică internă a unui stat contractant ar permite ca o hotărâre judecătorească definitivă și obligatorie să rămână inefficientă în detrimentul unei părți. Executarea unei hotărâri, pronunțată de orice instanță, trebuie așadar considerată ca făcând parte integrantă din „proces”, în sensul art. 6 din Convenție (Hornsby împotriva Greciei, 19 martie 1997, pct. 40). Potrivit principiului supremației dreptului într-o societate democratică, hotărârea definitivă pronunțată de instanțele naționale prevalează, iar autoritățile administrative sunt obligate să se conformeze acesteia în întregime (Pânteia împotriva României, nr. 5050/02, pct. 35, 15 iunie 2006). Protecția efectivă a justițiabilului și restabilirea legalității implică obligația administrației de a se conforma unei hotărâri pronunțate în ultimă instanță. În cazul în care administrația refuză sau omite să execute o

hotărâre, ori o execută tardiv, garanțiile prevăzute la art. 6, de care a beneficiat justițiabilul pe parcursul etapei judiciare a procedurii, își pierde orice rațiune de a fi (Nițescu împotriva României, nr. 26004/03, pct. 32, 24 martie 2009). Un termen de executare nerezonabil de lung al unei hotărâri obligatorii poate, de asemenea, să implice încălcarea Convenției (Bourdov c. Rusiei(nr. 2), pct. 66). Caracterul rezonabil al unui astfel de termen trebuie să fie apreciat ținând seama în special de complexitatea procedurii de executare, de comportamentul reclamantului și al autorităților competente, precum și de cuantumul și tipul sumei acordate de instanță. O persoană în favoarea căreia s-a pronunțat o hotărâre împotriva statului nu are obligația de a iniția o procedură distinctă pentru a obține executarea silită: autoritățile statului sunt cele cărora le revine în primul rând sarcina de a garanta executarea unei hotărâri judecătorești pronunțate împotriva statului, începând cu data la care hotărârea devine obligatorie și executorie. Indiferent de complexitatea procedurilor de executare sau a sistemului bugetar, statul este în continuare obligat de Convenție să garanteze oricărei persoane dreptul la executarea, într-un termen rezonabil, a hotărârilor obligatorii și executorii pronunțate în favoarea acesteia. O autoritate a statului nu poate nici să pretexeze lipsa de fonduri sau de alte resurse pentru a nu onora o datorie întemeiată pe o hotărâre judecătorească [Bourdov (nr. 2), citată anterior, pct. 70)]. ... Curtea atrage atenția că în cauza Fundația Cămine de Elevi ale Bisericii Reformate și Stanomirescu împotriva României din 7 ianuarie 2014, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a făcut aplicarea art. 46 CEDO constatând o **situație de nerespectare sistemică** a dreptului prevăzut de art. 6 CEDO de către debitorii instituții ale statului care fie refuză pur și simplu executarea unei hotărâri judecătorești definitive sau execută tardivă hotărârea. „În materie de executare a hotărârilor care impun administrației să procedeze la o acțiune specifică, Curtea constată că, cel mai adesea, administrația a refuzat să facă acest lucru fără să prezinte motive valide, fie prin prezentarea unor argumente care contestau fondul hotărârilor care urmau să fie executate, fie prin invocarea existenței unor piedici diverse în executare sau refuzând reclamanții, pretinzând că există o imposibilitate obiectivă de executare.” (par. 79). S-a constatat că această situație, identificată și în prezenta cauză, este consecința unei disfuncționalități structurale persistente, fiind o practică incompatibilă cu Convenția [Bourdov (nr. 2), citată anterior, pct. 135]. Aplicând în speță criteriile de echitate detaliate de CEDO în cauza Fundația Cămine de Elevi ale Bisericii Reformate și Stanomirescu împotriva României din 7 ianuarie 2014, Curtea constată că nu se invocă, respectiv dovedește de către recurenții debitorii incidența unor motive de natură obiectivă care să conducă la imposibilitatea executării obligației prevăzute prin titlul executoriu în cauză...».

Prin **sentința civilă nr.** pronunțată de Tribunalul București – Secția a II-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr.(...)/3/2019 a fost admisă cererea formulată de reclamantul în contradictoriu cu pârâții și , prin , și s-a stabilit că debitoarele datorează creditorului, în solidar, suma de 110.700 de lei, cu titlu de penalități, aferente intervalelor 02.03.2021 - 02.06.2021, 03.06.2021 - 03.09.2021, 04.09.2021 - 04.12.2021 și 05.12.2021 - 05.03.2022.

În considerentele sentinței respective, Tribunalul București a arătat că «6. Apoi, conform art. 24 alin. 4 teza întâia LCA, „*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 [...]*”. 7. Potrivit art. 906 alin. 4 teza a doua NCPC, „*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*”. 8. În cauza, debitoarele nu au reușit să demonstreze, în cursul prezentei etape a procedurii executionale judiciare, că obligația stabilită prin titlul executoriu pe care creditorul își întemeiază pretențiile ar fi fost adusă la îndeplinire, până la data finalizării dezbaterilor. 9. Apărările debitoarelor în sensul lipsei caracterului culpabil al neexecutării obligației stabilite prin

titlul executoriu nu pot fi primite. ... 11. În concluzie, ... cererea analizată va fi admisă, urmând a se stabili că debitoarele datorează creditorului, în solidar, cu titlu de penalități, suma de 110.700 lei, calculată conform algoritmului: interval de calcul penalități - 93 zile [02.03.2021 (prima zi a următorului interval de 3 luni) - 02.06.2021 (momentul expirării primului interval de trei luni)] + 93 de zile [03.06.2021 (prima zi a următorului interval de 3 luni) - 03.09.2021 (momentul expirării celui de-al doilea interval de trei luni)] + 92 de zile [04.09.2021 (prima zi a următorului interval de 3 luni) - 04.12.2021 (momentul expirării celui de-al treilea interval de trei luni)] + 91 de zile [05.12.2021 (prima zi a următorului interval de 3 luni) - 05.03.2022 (momentul expirării celui de-al patrulea interval de trei luni)] înăuntrul căruia debitoarele aveau posibilitatea să execute în natură obligația = 369 de zile de întârziere x 300 de lei = 110.700 de lei.».

Împotriva acestei sentințe nr.1517/22.03.2022, **pârâții** . **prin** . **și** . au declarat **recurs**, înregistrat pe rolul Curții de Apel București – Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal sub **dosar nr.(...)/2/2022**.

Prin recurs, **recurenții** au criticat soluția primei instanțe de admitere a cererii de chemare în judecată, invocând în drept motivul de casare prevăzute de disp. art.488 alin.1 pct.8 CPC.

Printre criticile aduse sentinței recurate, partea recurentă a susținut și inadmisibilitatea cererii reclamantului – creditor de fixare din nou a penalităților de întârziere în raport de disp. art.24 alin.4 din Legea nr.554/2004, susținând în esență că din analiza acestui text legal reiese 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 Cod procedură civilă. Acordarea acestor despăgubiri pentru neexecutare confirmă, o dată 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 că 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 natură 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 natură a obligației stabilite prin titlul executoriu. În raport cu această interpretare rezultă că sintagma „până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu” trebuie înțeleasă în sensul că cel târziu până la împlinirea termenului de trei luni, reglementat de art.24 alin.4 din Legea nr.554/2004, întrucât după împlinirea acestui termen, nu mai este posibilă o executare în natură a obligației. Ar fi, de altfel, disproporționat să i se recunoască creditorului posibilitatea de a influența întinderea sancțiunilor prin alegerea momentului la care formulează cererea de stabilire a sumelor finale. Penalitățile reglementate de art.24 din Legea nr.554/2004 au exclusiv un scop coercitiv, ele nu au un caracter reparator, nu corespund unui prejudiciu produs în patrimoniul creditorului (pentru repararea prejudiciului suferit de creditor ca urmare a neexecutării obligației înscrise în titlul executoriu se acordă despăgubiri în condițiile art.892 Cod procedură civilă). Rațiunile pentru care legiuitorul a permis o sporire a patrimoniului creditorului cu valoarea penalităților, rațiuni care sunt legate de efortul de a impune executarea în natură a obligației principale, încetează din momentul în care o astfel de executare în natură nu mai este previzibilă, acceptându-se transformarea obligației de a face, în mod definitiv, într-o obligație de a da o sumă de bani.

Intimatul-reclamant creditor . a depus **întâmpinare**, prin care a solicitat respingerea recursului.

În motivare, intimatul-reclamant a subliniat că prin decizia definitivă nr . pronunțată de Curtea de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal în dosarul nr.(...)/2/2020, s-a soluționat prima cerere de stabilire a sumei fixe cu titlu de penalități

întemeiată pe art.25 alin.4 din Legea nr.554/2004, statuându-se asupra procedurii de formulare succesivă de cereri de stabilire de sume fixe cu titlu de penalități, chestiune intrată în puterea lucrului judecat, iar instanța de executare - atât prima instanță, cât și instanța de recurs - sunt ținute să respecte cele stabilite prin decizia definitivă. Fiind foarte clare cele statuate prin decizia definitivă nr. ..., creditorului i-au fost admise până în prezent, în mod definitiv, două cereri de stabilire de sume fixe cu titlu de penalități, respectiv pentru intervale de câte 3 luni epuizate între 02.03.2019 - 27.05.2020 (decizia nr. ..., dosar nr.(...)/2/2020) și între 28.05.2020 - 01.03.2021 (sentința nr. ..., definitivă prin decizia nr. ..., dosar nr. (...)/2/2021).

În ce privește excepția inadmisibilității invocată de recurente, partea intimată solicită a fi respinsă, fiind nefondată și întemeiată pe o interpretare abuzivă a art.24 din Legea nr.554/2004. Astfel, prin invocarea acestei excepții recurenții pretind în esență ca instanța de control judiciar să le creeze posibilitatea de a nu respecta legea și titlul executoriu, fapt absolut inacceptabil și inadmisibil din partea recurenților persoane juridice de drept public.

Art.24 alin.4 din Legea nr.554/2004 trimite la ansamblul prevederilor art.906 Cod procedură civilă, prin urmare și la forma art.906 alin.4 Cod procedură civilă modificată de Legea nr.310/2018, care instituie în favoarea creditorului termene de 3 luni pentru formularea succesivă de cereri de stabilire a sumei fixe cu titlu de penalități. Prin urmare, este vorba în mod evident despre un beneficiu legal prevăzut în folosul creditorului, nicidecum o sancțiune juridică, astfel că este absolut illogică interpretarea făcută de recurenți în sensul că după expirarea termenului de trei luni se consideră că mijloacele coercitive nu au avut eficiență și executarea silită nu este posibilă. Este evident că, prin instituirea dreptului creditorului de a formula cererii succesive, din 3 în 3 luni, pentru a se stabili în favoarea sa sume fixe cu titlu de penalități, legiuitorul a dorit să sancționeze conduita pasivă a debitorului de neexecutare a titlului executoriu până la stingerea completă a obligației din titlul executoriu, exprimare pe care legiuitorul o folosește în mod expres în partea finală a art.906 alin.4 Cod procedură civilă.

Totodată, în cauză, deja s-a pronunțat o decizie definitivă prin care se stabilește foarte clar dreptul creditorului de a pretinde sume fixe cu titlu de penalități pentru fiecare interval de 3 luni de neexecutare a obligației din titlul executoriu până în momentul executării efective a acesteia, anume decizia nr. ... a Curții de Apel București – Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal, dosar nr.(...)/2/2020. Prin urmare, pretenția creditorului de stabilire a celei de a treia sume fixe cu titlu de penalități pentru neexecutarea titlului executoriu nu are doar fundament legal, ci are și fundament judiciar, context în care excepția inadmisibilității invocată de către recurenți este desconsideră hotărârile definitive ale instanței de contencios administrativ.

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

Partea recurentă – pârâtă nu a exprimat niciun punct de vedere privind sesizarea propusă de Curtea de Apel București.

În schimb, partea intimată – reclamantă s-a opus vehement sesizării în cond. art.519 și urm. Cod procedură civilă, apreciind că nu este necesară nicio dezlegare din partea Înaltei Curți de Casație și Justiție, interpretarea corectă fiind cea pe care o susține creditorul și reiese deja din hotărârile judecătorești definitive pronunțate anterior în cursul procedurii de executare silită.

Astfel, în esență, intimatul – reclamant susține ca fiind de natura evidenței faptul că art.24 alin.4 din Legea nr.554/2004 se coroborează cu art.906 Cod procedură civilă în privința procedurii executării silită a unui titlu executoriu pronunțat de o instanță de contencios administrativ, întrucât art.24 alin.3 din Legea nr.554/2004 constituie norma de trimitere expresă la dispozițiile integrale ale art.906 Cod procedură civilă. Așadar, art.24 alin.3 din Legea nr.554/2004 nu are în vedere doar etapa în care instanța de executare doar aplică penalitatea, ci are în vedere și etapa în care instanța de executare stabilește sume fixe cu titlu de penalități. În

consecință, disp. art.24 alin.3 și alin.4 din Legea nr.554/2004 se coroborează în mod inerent cu disp. art.906 Cod procedură civilă.

Totodată, scopul executării silite este acela ca orice titlu executoriu să atingă finalitatea pentru care el a fost emis/pronunțat, nicidecum să se bifeze o procedură formală care nu ar duce la realizarea drepturilor și obligațiilor pe care le-a tranșat hotărârea judecătorească definitivă.

În mod corespunzător, instanța de executare trebuie să urmărească scopul realizării titlului executoriu în integralitatea sa, iar acest scop, în funcție de momentul executării titlului executoriu de către debitor, implică în mod necesar chiar și stabilirea uneia sau a mai multor sume fixe cu titlu de penalități. Esențial este momentul la care debitorul aduce la îndeplinire integral titlul executoriu, iar nu numărul de cereri de stabilire de sume fixe cu titlu de penalități de întârziere. În acest sens trebuie avute în vedere disp. art.906 alin.2 și alin.4 Cod procedură civilă rap. la art.622 alin.3 Cod procedură civilă, date fiind și disp. art.28 alin.1 din Legea nr.554/2004.

De asemenea, potrivit art.1516 alin.1 Cod civil creditorul are dreptul la îndeplinirea integrală, exactă și la timp a obligației sale.

Din conținutul art.24 alin.3 și alin.4 din Legea nr.554/2004 și art.906 Cod procedură civilă reiese clar că scopul urmărit de legiuitor este acela de a se aduce la îndeplinire în mod integral ce s-a stabilit prin hotărârea definitivă a instanței de contencios administrativ.

Speța ce face obiectul dosarului nr.(...)/2/2022 vizează o executare silită a unui titlu executoriu pronunțat (rămas definitiv) după modificarea art.906 alin.4 Cod procedură civilă prin Legea nr.310/2018, aceste norme legale fiind aplicabile în proces.

În consecință, prima întrebare adresată de Curte are răspuns pozitiv, fiind posibilă fixarea în mod repetat a penalităților de întârziere, pentru fiecare interval de 3 luni care trece fără ca debitorul să execute obligația ce îi incumbă.

Intimatul-reclamant indică paragraful 75 din decizia ÎCCJ – CDCD nr.12/2018, ce indică un conținut similar între art.24 alin.4 din Legea nr.554/2004 și art.906 alin.4 Cod procedură civilă, care impune necesitatea unui interpretări similare a celor două texte.

Totuși, odată cu modificarea art.906 alin.4 Cod procedură civilă prin Legea nr.310/2018, voința legiuitorului este complet diferită în raport de cea reflectată de Înalta Curte în decizia nr.12/2018, voința legiuitorului nemaifiind concordantă celor dezlegate în precedent. Așadar, odată cu Legea nr.310/2018, voința legiuitorului este clară în sensul că penalitățile instituite pentru executarea silită a obligațiilor de a face care implică faptul personal al debitorului, indiferent că este vorba despre dreptul comun sau despre materia specială a executării silite a hotărârilor definitive pronunțate de instanța de contencios administrativ, nu mai au doar un simplu scop coercitiv, ci au un evident caracter reparator, reparația vizând prejudiciul cauzat prin curgerea timpului în care titlul executoriu nu s-a adus la îndeplinire pe parcursul executării sale silite, având în vedere că legiuitorul a permis creditorului posibilitatea de a formula cereri pentru stabilirea de sume fixe cu titlu de penalități pentru fiecare interval de 3 luni de neexecutare a obligațiilor din titlul executoriu până la stingerea completă a acesteia.

În ceea ce privește decizia ÎCCJ – CDCD nr.12/2018, aceasta nu este aplicabilă în proces, efectele sale încetând odată cu Legea nr.310/2018, prin care se modifică voința legiuitorului.

În plus, câtă vreme în dosarul nr.(...)/2/2020 s-a tranșat prin decizia nr. ... a Curții de Apel București chestiunea privind interpretarea normelor analizate, la aceeași concluzie trebuie să se ajungă și în dosarul nr.(...)/2/2022, întrucât prima hotărâre a tranșat nu doar situația de fapt, ci și dreptul aplicabil. Totodată, hotărârea judecătorească având caracter definitiv prezintă caracter incontestabil, în caz contrar urmând a fi afectat principiul securității juridice.

În concluzie, intimatul-reclamant apreciază că nu se impune sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu întrebările propuse de Curtea de Apel București în dosarul de față.

IV. Punctul de vedere motivat al completului de judecată:

(A) – prima întrebare propusă

În raport de data declanșării procedurii de executare silită în cauza de față, respectiv 05.03.2019, Legea nr.554/2004, astfel cum a fost modificată și completată prin Legea nr.212/2018, prevede la art.24 că:

„(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.

(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.”. [s.n.]

Față de reglementarea art.28 alin.1 din Legea nr.554/2004 *„Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil și cu cele ale Codului de procedură 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.”.*

Astfel, potrivit art.24 Cod procedură civilă *„Dispozițiile legii noi de procedură se aplică numai proceselor și executărilor silită începute după intrarea acesteia în vigoare.”.*

Revenind la art.24 din Legea nr.554/2004, Curtea observă că textele legale stabilesc două etape ale procedurii de executare silită proprii materiei contenciosului administrativ:

→ în prima etapă, ca urmare a omisiunii debitorului de respectare a obligațiilor instituite prin titlul executoriu, instanța judecătorească 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;

→ în cea de-a doua etapă, în măsura în care debitorul a persistat în conduita de neexecutare a obligațiilor instituite prin titlul executoriu, instanța judecătorească fixează / stabilește suma datorată statului în considerarea amenzii aplicate în prima etapă, respectiv suma datorată creditorului ca urmare a penalităților acordate tot în prima etapă.

Lectura atentă a disp. art.24 din Legea nr.554/2004 permite constatarea faptului că doar art.24 alin.3 din Legea nr.554/2004 face trimitere la art.906 Cod procedură civilă, fără însă ca o astfel de trimitere să se mai regăsească de manieră explicită și la art.24 alin.4 amintit.

Astfel, este evident că în situația art.24 alin.3, corespunzător primei etape a procedurii de executare silită reglementate de Legea nr.554/2004, există o completare a acestei norme juridice cu art.906 Cod procedură civilă, fără însă ca o astfel de certitudine să mai existe și în cazul art.24 alin.4 din Legea nr.554/2004, vizând cea de-a doua etapă indicată anterior, textul legal nemaiconținând nicio trimitere explicită la art.906 Cod procedură civilă.

În aceste condiții, pentru ca art.906 Cod procedură civilă să fie relevant în cea de-a doua etapă a procedurii de executare silită, aplicabilitatea sa ar trebui dedusă pe cale de interpretare, fie în considerarea art.28 alin.1 din Legea nr.554/2004, fie ca urmare a faptului că norma juridică respectivă era incidentă în prima etapă de executare silită.

În concret, art.906 Cod procedură civilă, astfel cum a fost modificat și completat prin Legea nr.310/2018, prevede că *„(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.”.

Lectura art.906 Cod procedură civilă indică următoarele concluzii:

→ alin.1 al textului legal nu prezintă relevanță pentru art.24 din Legea nr.554/2004 în vederea completării, întrucât legea specială a contenciosului administrativ detaliază propriile condiții pentru declanșarea și desfășurarea procedurii de executare silită;

→ alin.2 și alin.3 ale textului legal sunt relevante în principiu pentru art.24 din Legea nr.554/2004, întrucât stabilesc modul de aplicare a penalităților atât pentru obligațiile evaluabile în bani, cât și pentru cele neevaluabile în bani, ceea ce norma juridică din Legea contenciosului administrativ nu detaliază, ci indică posibilitatea de a acordare a unor penalități în cond. art.906 Cod procedură civilă;

→ alin.6 și alin.7 ale textului din Codul de procedură civilă nu sunt relevante pentru art.24 din Legea nr.554/2004, întrucât Legea contenciosului administrativ detaliază la art.25 procedura de judecată proprie materiei și conține la art.24 alin.4 dispoziții specifice privind acordarea despăgubirilor;

→ alin.5 al art.906 Cod procedură civilă nu este relevant pentru analiza de față;

→ alin.4 al textului legal prezintă în prima sa teză o formulare similară art.24 alin.4 din Legea nr.554/2004, fiind în legătură cu fixarea / lichidarea penalităților de întârziere, dar dezvoltă o a doua teză care nu se regăsește în conținutul art.24 alin.4 din Legea contenciosului administrativ, anume posibilitatea de fixare / lichidare în mod repetat a penalităților respective pentru intervale succesive de 3 luni în care debitorul nu își execută obligația prevăzută în titlu executoriu, până la stingerea ei completă.

Referitor la alin.4 al art.906 Cod procedură civilă, din moment ce textul legal este menit a reglementa un aspect privind fixarea / lichidarea penalităților de întârziere, iar nu stabilirea lor, se poate afirma că este lipsit de relevanță în contextul art.24 alin.3 din Legea nr.554/2004, întrucât această din urmă normă juridică reglementează prima etapă a procedurii de executare silită din materia contenciosului administrativ, anume aceea în care se aplică amenda și se acordă penalitățile, iar nu cea de-a doua etapă a procedurii de executare silită, când sumele respective se fixează / lichidează.

Pe de o parte, dacă cele două etape ale procedurii de executare silită din materia contenciosului administrativ prezintă autonomie, faptul că art.24 alin.3 din Legea nr.554/2004 trimite la art.906 Cod procedură civilă este indiferent pentru art.24 alin.4 din Legea nr.554/2004, din moment ce ultima normă juridică nu mai trimite la art.906 Cod procedură civilă, lipsind deci voința legiuitorului de completare expresă și a celei de-a doua etape a procedurii de executare silită din materia contenciosului administrativ cu principiile dreptului comun de la art.906 alin.4.

Pe de altă parte, dacă cele două etape amintite se găsesc într-o simbioză esențială, trimiterea art.24 alin.3 din Legea nr.554/2004 la art.906 Cod procedură civilă este suficientă pentru ca ansamblul reglementării acestei din urmă norme juridice din dreptul comun să fie

relevant prin prisma principiilor sale fundamentale și pentru procedura de executare silită proprie contenciosului administrativ, deci inclusiv pentru art.24 alin.4 din Legea nr.554/2004.

Totuși, reținând și disp. art.28 din Legea nr.554/2004, art.24 în discuție este incontestabil o normă specială în raport de art.906 amintit, primul text legal fiind reglementat într-o lege cu caracter special, ce stabilește o procedură cu caracter derogator, specifică materiei contenciosului administrativ, inclusiv sub aspectul executării silite.

Or, modificarea operată de legiuitor asupra Codului de procedură civilă prin Legea nr.310/2018 privește dreptul comun, fără însă ca o modificare similară să se regăsească și în cazul Legii speciale a contenciosului administrativ.

În aceste condiții, nu este excesivă îndoiala că modificarea operată de legiuitor prin Legea nr.310/2018 cu privire la art.906 alin.4 Cod procedură civilă ar fi relevantă și pentru art.24 alin.4 din Legea nr.554/2004, câtă vreme o intervenție asupra dreptului comun este în principiu indiferentă cu privire la norma specială.

Însă, art.622 Cod procedură civilă stabilește cu caracter general regulile că obligația stabilită prin hotărârea unei instanțe sau printr-un alt titlu executoriu se aduce la îndeplinire de bunăvoie (alin.1), respectiv că în cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligația sa, aceasta se aduce la îndeplinire prin executare silită, ce are loc în oricare dintre formele prevăzute de lege, simultan sau succesiv, până la realizarea dreptului recunoscut prin titlul executoriu (alin.2 și alin.3).

În consecință, scopul executării silite este să asigure creditorului îndeplinirea de către debitor întocmai și în integralitate a obligației / obligațiilor stabilite printr-o hotărâre judecătorească definitivă.

În strânsă legătură cu principiul fundamental afirmat de art.622 Cod procedură civilă, și art.906 alin.4 Cod procedură civilă pune la îndemâna creditorului instrumente eficiente pentru determinarea debitorului la executarea obligației cu caracter personal ce îi incumbă, existând posibilitatea obligării sale în mod continuu și repetat la plata penalităților, prin fixarea / lichidarea lor, până la data conformării.

Pe aceeași linie de argumentare, Curtea observă că în hotărârea pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului la data de 07.01.2014 în cauza *Fundația Cămine de Elevi ale Bisericii Reformate și Stanomirescu împotriva României* s-au reținut în considerente și următoarele aspecte: «**55. ... dreptul de acces la o instanță, garantat de art. 6 din Convenție, ar fi iluzoriu dacă ordinea juridică internă a unui stat contractant ar permite ca o hotărâre judecătorească definitivă și obligatorie să rămână ineficientă în detrimentul unei părți. Executarea unei sentințe sau a unei hotărâri, pronunțată de orice instanță, trebuie așadar considerată ca făcând parte integrantă din „proces”, în sensul art. 6 din Convenție** [Hornsby împotriva Greciei, 19 martie 1997, pct. 40, Culegere de hotărâri și decizii 1997-II, Okyay și alții împotriva Turciei, nr. 36220/97, pct. 72, CEDO 2005-VII, Imobiliare Saffi împotriva Italiei (MC), nr. 22774/93, pct. 63, CEDO 1999-V, și Costin împotriva României, nr. 57810/00, pct. 26, 26 mai 2005]. **56. ... că protecția efectivă a justițiabilului și restabilirea legalității implică obligația administrației de a se conforma unei sentințe sau hotărâri care urmează să fie pronunțată, eventual, împotriva acesteia în ultimă instanță. În cazul în care administrația refuză sau omite să execute o hotărâre, ori o execută tardiv, garanțiile prevăzute la art. 6, de care a beneficiat justițiabilul pe parcursul etapei judiciare a procedurii, își pierde orice rațiune de a fi** (Hornsby, citată anterior, pct. 41, Okyay și alții, citată anterior, pct. 72, Nițescu împotriva României, nr. 26004/03, pct. 32, 24 martie 2009, Iera Moni Profitou Iliou Thiras împotriva Greciei, nr. 32259/02, pct. 34, 22 decembrie 2005, și Costin, citată anterior, pct. 27). ... **58. În orice caz, o persoană în favoarea căreia s-a pronunțat o hotărâre împotriva statului nu are obligația de a iniția o procedură distinctă pentru a obține executarea silită: autoritățile statului sunt cele cărora le revine în primul rând sarcina de a garanta executarea unei hotărâri judecătorești pronunțate împotriva statului, începând cu data la care hotărârea devine obligatorie și executorie. O astfel de hotărâre trebuie notificată în bună și cuvenită**

formă autorității în cauză a statului pârât, care este așadar în măsură să facă toate demersurile necesare pentru a se conforma hotărârii sau pentru a o comunica altei autorități publice competente pentru chestiunile legate de executarea hotărârilor judecătorești. Este vorba despre un element deosebit de important într-o situație în care, ca urmare a complexității și suprapunerii posibile a procedurilor de executare voluntară sau silită, justițiabilul poate în mod rezonabil să aibă nelămuriri legate de autoritatea care este responsabilă în materie [Metaxas, citată anterior, pct. 19, Akachev împotriva Rusiei, nr. 30616/05, pct. 21, 12 iunie 2008, Bourdov (nr. 2), citată anterior, pct. 68, și Gjyli împotriva Albaniei, nr. 32907/07, pct. 44, 29 septembrie 2009]. 59. Desigur, este posibil să fie necesar ca părțile în cauză să efectueze anumite demersuri procedurale care să permită sau să accelereze executarea unei hotărâri. Obligația de cooperare, care îi revine unei persoane, nu trebuie să depășească totuși strictul necesar și, în orice caz, nu exonerează administrația de obligația pe care i-o impune Convenția de acțiunea din proprie inițiativă și în termenele prevăzute, bazându-se pe informațiile de care dispune, pentru a respecta hotărârea pronunțată împotriva acesteia [Akachev, citată anterior, pct. 22, Bourdov (nr. 2), citată anterior, pct. 69, Chvedov împotriva Rusiei, nr. 69306/01, pct. 29-37, 20 octombrie 2005, și Kosmidis și Kosmidou împotriva Greciei, nr. 32141/04, pct. 24, 8 noiembrie 2007]. 60. În cele din urmă, Indiferent de complexitatea procedurilor de executare sau a sistemului bugetar, statul este în continuare obligat de Convenție să garanteze oricărei persoane dreptul la executarea, într-un termen rezonabil, a hotărârilor obligatorii și executorii pronunțate în favoarea acesteia. O autoritate a statului nu poate nici să preteze lipsa de fonduri sau de alte resurse pentru a nu onora o datorie întemeiată pe o hotărâre judecătorească [Bourdov (nr. 2), citată anterior, pct. 70, și trimiterele existente acolo, și Société de gestion du port de Campoloro și Société fermière de Campoloro împotriva Franței, nr. 57516/00, pct. 62, 26 septembrie 2006].”.

Așadar, de esența hotărârii judecătorești definitive este executarea sa, aparținând creditorului să aprecieze măsura în care insistă în mecanismul executării silite spre a determina debitorul să se conformeze obligației ce îi incumbă, motiv pentru care art.906 alin.4 Cod procedură civilă pune la dispoziția creditorului instrumente eficiente în acest scop prin permiterea fixării repetate a penalităților acordate, pentru fiecare interval succesiv de 3 luni în care debitorul își menține conduita de a nu executa ceea ce îi incumbă.

Referitor la raportul dintre art.24 din Legea nr.554/2004 și art.906 Cod procedură civilă, formele în vigoare anterior modificărilor și completărilor aduse prin Legea nr.212/2018 și Legea nr.310/2018, se identifică și în jurisprudența obligatorie a Înaltei Curți de Casație și Justiție analiza unor aspecte.

Astfel, prin decizia ÎCCJ – CDCD nr.12/2018 se arată că „75. ... art. 906 alin. (4) are un conținut similar art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, existând rațiuni pentru care, cel puțin sub aspectele care se suprapun, cele două articole să fie interpretate în mod similar, afară de situația în care există argumente contrare deduse din specificitatea raporturilor de contencios administrativ. ... 93. În schimb, în ceea ce privește data până la care se stabilesc penalitățile, art. 906 alin. (3) din Codul de procedură civilă, la care face trimitere art. 24 din Legea nr. 554/2004, prevede că penalitățile se stabilesc "până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu". 94. Această sintagmă trebuie interpretată în contextul întregului articol 24 din Legea nr. 554/2004, analiza coroborată conducând la concluzia că aceste penalități nu pot curge după împlinirea termenului de trei luni, în care debitorul ar fi trebuit să își execute obligația. 95. 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. 96. În raport cu această interpretare rezultă că sintagma "până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu" trebuie înțeleasă în sensul că cel târziu până la împlinirea termenului de trei luni, reglementat de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, întrucât, după împlinirea acestui termen, nu mai este posibilă o executare în natură a obligației. 97. Ar fi, de altfel, disproporționat să i se recunoască creditorului posibilitatea de a influența întinderea sancțiunilor prin alegerea momentului la care formulează cererea de stabilire a sumelor finale. Penalitățile reglementate de art. 24 din Legea nr. 554/2004 au exclusiv un scop coercitiv, ele nu au un caracter reparator, nu corespund unui prejudiciu produs în patrimoniul creditorului (pentru repararea prejudiciului suferit de creditor ca urmare a neexecutării obligației înscrise în titlul executoriu se acordă despăgubiri în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă). Rațiunile pentru care legiuitorul a permis o sporire a patrimoniului creditorului cu valoarea penalităților, rațiuni care sunt legate de efortul de a impune executarea în natură a obligației principale, încetează din momentul în care o astfel de executare în natură nu mai este previzibilă, acceptându-se transformarea obligației de a face, în mod definitiv, într-o obligație de a da o sumă de bani. 98. În consecință, instanța investită cu o cerere întemeiată pe dispozițiile art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 calculează penalități de la momentul indicat în încheierea pronunțată în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, până la momentul executării obligației prevăzute în titlul executoriu, dar nu mai târziu de data la care se împlinește termenul de trei luni înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligația.”.

Prin decizia ÎCCJ – CDCD nr.21/2021 s-au arătat următoarele: „60. Trimiterile pe care art.24 le face la art. 905 și art. 891 din Codul de procedură civilă (în forma în vigoare la data demarării procedurii speciale de executare) nu modifică deci în vreun fel regimul executării hotărârilor pronunțate de instanțele de contencios administrativ în ceea ce privește obiectul procedurii speciale de executare. 61. Cele mai importante diferențe între această procedură specială și procedura de executare silită de drept comun reglementată de Codul de procedură civilă sunt date de modalitatea de cuantificare a penalităților, de stabilire definitivă a penalităților, precum și de stabilire a despăgubirilor pentru neexecutarea în natură a obligației. ... 64. A doua etapă reglementată este una de definitivare/încheiere a procedurii speciale de executare prevăzute de Legea nr. 554/2004 și se derulează pentru creditor tot în termenul de prescripție a executării silite de 3 ani, care începe să curgă de la data executării obligației sau, în caz de neexecutare, de la data expirării termenului de 3 luni înăuntrul căruia debitorul avea încă posibilitatea să execute obligația în natură. 65. Procedura se definitivează prin stabilirea de către instanța de executare, la cererea creditorului, a sumei datorate statului cu titlu de amendă, a sumei datorate în total creditorului cu titlu de penalități și, atunci când este cazul, a despăgubirilor pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației. 66. În acest sens a statuat instanța supremă și prin Decizia nr. 12/2018, interpretare ce a fost ulterior și validată constituțional (de exemplu, prin Decizia Curții Constituționale nr. 303 din 7 mai 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 664 din 9 august 2019). ... 72. Art. 24 din Legea nr. 554/2004 face trimitere la art. 905 și, respectiv, la art. 891 din Codul de procedură civilă, fără vreo distincție, însă aceste norme urmează a fi aplicate, așa cum s-a arătat anterior, prin prisma dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, respectiv doar în măsura în care nu sunt incompatibile cu raporturile de drept administrativ. 73. Or, față de conținutul art. 905 din Codul de procedură civilă, în forma în vigoare la data începerii procedurii speciale de executare, se poate constata compatibilitatea cu specificul raporturilor juridice administrative doar a prevederilor alin. (2), alin. (3) (privind cuantumul penalităților) și alin. (5) (referitoare la posibilitatea reducerii sau înlăturării penalităților pe calea contestației la executare, dacă debitorul execută obligația din titlul executoriu și dovedește existența unor motive temeinice în justificarea întârzierii în executare). 74. Nu pot fi

considerate însă aplicabile prevederile alin. (1) al art. 905 din Codul de procedură civilă, care sunt incompatibile cu termenele prevăzute special în art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, iar în privința alin. (4) al art. 905 din Codul de procedură civilă, în raport cu care alin. (4) al art. 24 din Legea nr. 554/2004 are parțial același domeniu de reglementare, devine incident principiul specialia generalibus derogant. ...”.

Totuși, analiza efectuată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în deciziile nr.12/2018 și nr.21/2021 privește un context legislativ care a fost modificat și completat prin Legea nr.212/2018 referitor la Legea nr.554/2004, respectiv Legea nr.310/2018 referitor la Codul de procedură civilă, cu mențiunea că acest din urmă act normativ a stabilit în mod explicit continuarea procedurii de executare silită la cererea creditorului până la executarea obligației incumbând debitorului, prin constrângerea sa ca urmare a fixării / lichidării succesive a penalităților stabilite inițial în principiu.

Modificarea operată în dreptul comun – Legea nr.310/2018 – cu privire la art.906 alin.4 Cod procedură civilă ridică întrebarea legitimă dacă mecanismul specific celei de-a doua etape de executare silită proprii materiei contenciosului administrativ permite în continuare prin art.24 alin.4 din Legea nr.554/2004 ca obligația stabilită printr-o hotărâre judecătorească definitivă în sensul art.24 alin.1 din același act normativ să fie înlocuită definitiv, la împlinirea celor 3 luni vizate de art.24 alin.4 indicat și decizia ÎCCJ – CDCD nr.12/2018, în caz de neexecutare, cu o obligație de plată a penalităților fixate și a eventualelor despăgubiri solicitate de creditor, având consecința închiderii executării silită chiar și atunci când obligația inițială instituită judecătorește a fost ignorată de autoritatea publică debitoare.

Altfel spus, este necesar a se lămuri măsura în care dreptul de acces la o instanță, garantat de art.6 din Convenția (europeană) pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dar și de art.21 din Constituția României devine iluzoriu, prin faptul că ordinea juridică internă a statului român ar permite ca o hotărâre judecătorească definitivă și obligatorie să rămână ineficientă în detrimentul unei părți, doar ca urmare a plății unei sume de bani, rezultată în principiu din fixarea / lichidarea penalităților acordate potrivit art.24 alin.3 și alin.4 din Legea nr.554/2004.

În legătură cu acest din urmă aspect, instanța mai subliniază faptul că, în cazul obligațiilor neevaluabile în bani, respectivele penalități au un quantum prestabilit, variind între 100 de lei și 1000 de lei pe zi de întârziere, indiferent de specificul obligației dispuse prin titlul executoriu. Altfel spus, indiferent de persoana creditorului, a debitorului și de obligația neexecutată de către autoritatea publică, penalitățile ce se fixează/lichidează în cond. art.24 alin.4 din Legea nr.554/2004 și se acordă fostului creditor au premisa amintită.

În plus, art.521 alin.4 Cod procedură civilă trimite la art.518 Cod procedură civilă, astfel că hotărârea prealabilă pentru dezlegarea unei chestiuni de drept își încetează aplicabilitatea la data modificării, abrogării sau constatării neconstituționalității dispoziției legale care a făcut obiectul interpretării.

În consecință, Curtea apreciază că îi este necesară lămurirea chestiunii propuse.

(B) – a doua întrebare propusă

Legea nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, prevede la art.521 Cod procedură civilă că „(1) *Asupra sesizării, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept se pronunță prin decizie, numai cu privire la chestiunea de drept supusă dezlegării. ...* (3) *Dezlegarea dată problemelor de drept este obligatorie de la data publicării deciziei în Monitorul Oficial al României, Partea I, iar pentru instanța care a solicitat dezlegarea, de la data pronunțării deciziei.*”.

Așadar, Codul de procedură civilă conferă deciziei date de Înalta Curte de Casație și Justiție în dezlegarea problemelor de drept un caracter obligatoriu, ceea ce înseamnă că instanțele judecătorești sunt obligate să aplice sau să interpreteze norma juridică vizată de acea dezlegare în sensul stabilit de instanța supremă.

Totodată, Legea nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, prevede că „Hotărârea judecătorească ce soluționează, în tot sau în parte, fondul procesului sau statuează asupra unei excepții procesuale ori asupra oricărui alt incident are, de la pronunțare, autoritate de lucru judecat cu privire la chestiunea tranșată.” (art.430 alin.1 Cod procedură civilă Autoritatea de lucru judecat), „(1) Nimeni nu poate fi chemat în judecată de două ori în aceeași calitate, în temeiul aceleiași cauze și pentru același obiect. (2) Oricare dintre părți poate opune lucrul anterior judecat într-un alt litigiu, dacă are legătură cu soluționarea acestuia din urmă.” (art. 431 Cod procedură civilă Efectele lucrului judecat), respectiv „Excepția autorității de lucru judecat poate fi invocată de instanță sau de părți în orice stare a procesului, chiar înaintea instanței de recurs. Ca efect al admiterii excepției, părții i se poate crea în propria cale de atac o situație mai rea decât aceea din hotărârea atacată.” (art. 432 Cod procedură civilă Excepția autorității de lucru judecat).

În esență, autoritatea de lucru judecat a unei hotărâri judecătorești semnifică faptul că o cerere nu poate fi judecată în mod definitiv decât o singură dată, iar hotărârea este prezumată a exprima adevărul, astfel încât nu trebuie să fie contrazisă de o altă hotărâre. Lucrul judecat atrage deci exclusivitatea, ceea ce face ca un nou litigiu între aceleași părți, pentru același obiect și cu aceeași cauză să nu mai fie cu putință.

Efectele autorității de lucru judecat, astfel cum rezultă din art. 431 Cod procedură civilă, sunt:

(1) *efectul negativ sau extinctiv* al lucrului judecat, de natură să împiedice o nouă judecată atunci când există identitate de calitate a părților, aceeași cauză juridică și același obiect al cererii de chemare în judecată, spre a se evita contradicția între dispozițiile hotărârilor judecătorești;

(2) *efectul pozitiv* al autorității de lucru judecat, de natură să permită oricăreia dintre părți să poată opune lucrul anterior judecat într-un litigiu, dacă are legătură cu soluționarea acestuia din urmă.

Excepția autorității de lucru judecat reprezintă o formă de punere în valoare a efectului negativ, extinctiv, al autorității de lucru judecat.

Elementele autorității de lucru judecat, atunci când se urmărește blocarea judiciară a celei de-a doua cereri, adică *efectul negativ ori extinctiv*, sunt (a) *părțile*, (b) *obiectul* și (c) *cauza*, care trebuie să fie aceleași în ambele procese, după cum urmează:

(a) *părțile* trebuie să participe în ambele procese în aceeași calitate, adică să figureze în ambele cereri fie în calitate de titulari de drepturi, fie în calitate de obligat în raportul juridic dedus judecării, fiind avută în vedere identitatea lor juridică.

(b) *obiectul* privește atât pretenția formulată prin cerere, cât și dreptul subiectiv invocat; identitatea de obiect presupune reclamarea aceluiași beneficiu juridic imediat cu cel dedus judecării anterior, formularea aceleiași pretenții, nu numai cu referire la obiectul material, ci și la dreptul subiectiv care poartă asupra acestuia. Pentru a stabili existența identității de obiect, trebuie analizat comparativ acest element al cererii de chemare în judecată cu ceea ce a stabilit instanța anterior.

(c) *cauza* este fundamentul raportului juridic dedus judecării, temeiul juridic al cererii; pentru a exista identitate de cauză trebuie să se regăsească același fundament (act sau fapt juridic ori material) pe care se sprijină dreptul a cărui valorificare se urmărește prin intermediul acțiunii, împreună cu împrejurările de fapt care au generat promovarea acțiunii. Nu trebuie confundată cauza cu scopul urmărit prin introducerea acțiunii, pentru că este posibil să se tindă la obținerea aceleiași finalități, dar pe temeiuri juridice diferite, astfel că incidența autorității de lucru judecat este exclusă.

În cazul *efectului pozitiv*, nu trebuie să fie întrunită tripla identitate de elemente ale raportului juridic transpus pe plan procesual, cum se întâmplă în cazul excepției autorității de lucru judecat, ci trebuie să existe doar o legătură cu lucrul judecat anterior, care să se impună noii judecări, astfel încât să nu se nesocotească ceea ce o instanță a statuat deja jurisdicțional. Efectul pozitiv al autorității de lucru judecat nu presupune o identitate de acțiuni, ci doar de

chestiuni litigioase puse în discuție în cadrul celor două procese. Astfel, autoritatea de lucru judecat la care se referă art. 431 alin. 2 Cod procedură civilă poate fi opusă ca apărare de fond.

În concluzie, efectul pozitiv presupune existența unui proces în desfășurare între aceleași părți, în cadrul căruia se impun dezlegările anterioare ale instanței, iar efectul negativ oprește o nouă judecată în fond.

Potrivit art. 430 alin. 2 Cod procedură civilă „**Autoritatea de lucru judecat privește dispozitivul, precum și considerentele pe care acesta se sprijină, inclusiv cele prin care s-a rezolvat o chestiune litigioasă.**” [s.n.]

În interpretarea textului menționat, doctrina relevantă de drept procesual civil a reținut că «în privința considerentelor care intră în autoritatea de lucru judecat, textul precizează că este vorba despre acelea pe care se sprijină soluția din dispozitiv. Este vorba despre acele considerente așa-numite „decisive”, explicația și fundamentul soluției, care trebuie să participe, în egală măsură, la autoritatea de lucru judecat a dispozitivului. Considerentele care sprijină în mod necesar hotărârea instanței trebuie să se bucure de autoritate de lucru judecat pentru că, în fapt, ele fac corp comun cu dispozitivul, în absența lor soluția fiind neclară, necunoscându-se limitele judecății și nici aspectele tranșate în mod definitiv, fără posibilitatea reluării dezbaterii judiciare asupra lor. (...) Intră în autoritatea de lucru judecat și acele motive care conțin ele însele, separat de soluția din dispozitiv (și făcând posibilă adoptarea acesteia), rezolvări ale unor chestiuni litigioase. Este vorba despre așa-numitele motive cu valoare decizională care vin să tranșeze aspecte ale litigiului dedus judecății de o manieră incidentală, așa încât rezolvarea asupra lor nu se poate regăsi în dispozitiv (decât de o manieră indirectă). Motivele decizorii nu vin să explice soluția din dispozitiv, ci conțin ele însele soluția asupra unei apărări (...). A nega efectul autorității de lucru judecat unei soluții date de instanță asupra unui punct litigios supus dezbaterii părților, doar pe motiv că soluția se regăsește în considerente, înseamnă a contesta însuși fundamentul autorității de lucru judecat – verificarea jurisdicțională care dă răspuns contestației făcute de părți – și de a deschide șirul altor procese.» (a se vedea A. Nicolae în *Noul Cod de procedură civilă. Comentat și adnotat. Vol. I – art. 1-526*, colectiv de autori sub coordonarea lui. V.M. Ciobanu și M. Nicolae, ed. Universul Juridic, București, 2013, pag. 952 – 955; în opinie similară a se vedea și M. Tăbărcă, *Drept procesual civil. Vol. II – Procedura contencioasă în fața primei instanțe. Procedura necontencioasă judiciară. Proceduri speciale*, ed. Universul Juridic, București, 2013, pag. 586 – 587, dar și G. Boroș, M. Stancu, *Drept procesual civil*, Ed. Hamangiu, 2015, pag. 565–566).

În cauza de față, spre a nu interveni antepunerea, Curtea de Apel București nu poate afirma că hotărârile judecătorești pronunțate în dosarele nr.(...)/3/2019, nr.(...)/2/2020 și nr.(...)/2/2021 se bucură sau nu de efectul pozitiv al autorității de lucru judecat, însă, în măsura în care va fi reținut efectul amintit, considerentele reproduse anterior din textul acelor hotărâri judecătorești sunt susceptibile de a tranșa premise ale deciziei ce va fi pronunțată de instanța de față în recurs, anume faptul că și în procedura de executare silită specifică materiei contenciosului administrativ un creditor este îndreptățit să solicite 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.

La fel ca în cazul hotărârii prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, și hotărârea judecătorească prin care s-a tranșat o chestiune litigioasă între părțile cauzei se bucură de obligația respectării efectului pozitiv asociat autorității de lucru judecat.

Or, atunci când, într-un proces ulterior, instanța judecătorească se găsește confruntată cu obligația de a respecta atât art.521 alin.3 Cod procedură civilă, cât și art.430 și urm. Cod procedură civilă, iar decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție, respectiv hotărârea judecătorească definitivă ce se bucură de autoritate de lucru judecat dezleagă în mod diferit o chestiune de drept esențială sau importantă în acel proces, trebuie lămurit căreia dintre cele două hotărâri trebuie să îi fie acordată prioritate, respectarea ambelor nefiind în mod obiectiv posibilă din cauza contrarietății lor.

Curtea mai subliniază că o analiză circumstanțială, anume de la caz la caz, **nu** pare să fie posibilă, întrucât de fiecare dată vor fi în concurs ambele hotărâri amintite, astfel că judecătorului îi va incumba să o aplice fie pe cea care tranșează cu caracter general și obligatoriu chestiunea de drept potrivit art.521 alin.3 Cod procedură civilă, fie pe cea care a stabilit cu autoritate de lucru judecat în sens contrar modul de interpretare și aplicare a unei norme juridice în raportul concret dintre părțile procesului.

Desigur, poate fi imaginată ipoteza în care decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțată în cond. art.519 și urm. Cod procedură civilă să fie ulterioară hotărârii judecătorești ce se bucură de efectul pozitiv al autorității de lucru judecat în legătură cu interpretarea sau aplicarea normei juridice, caz în care s-ar putea considera că intervine un element nou care să diferențieze cauza juridică a celor două procese (cel inițial în care a fost deja pronunțată o hotărâre judecătorească definitivă și cel ulterior în care se invocă efectul respectiv), deși textul legal va fi același în ambele situații, doar una dintre interpretările posibile aflate în concurs fiind prevalentă potrivit art.521 alin.3 Cod procedură civilă.

Totuși, ipoteza respectivă nu epuizează situațiile posibile, întrucât nu este exclusă nici împrejurarea în care hotărârea judecătorească definitivă în legătură cu care se invocă efectul pozitiv al autorității de lucru judecat să fie ulterioară deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, fiind pronunțată cu omiterea acestei din urmă soluții cu caracter obligatoriu.

De fiecare dată însă, judecătorul, ce se va găsi investit ulterior cu analiza normei juridice interpretate diferit prin cele două categorii de hotărâri judecătorești, va trebui să în noul proces să își întemeieze soluția și considerentele pe una dintre cele două, aplicarea ambelor nefind posibilă după cum s-a arătat deja, din cauza caracterului lor contradictoriu.

La nivelul Uniunii Europene, fiind confruntată cu o problemă de principiu similară, Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cauza C-429/19 *Cabinet de Avocat U.R. împotriva Administrația Sector 3 a Finanțelor Publice prin Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice București, Administrația Sector 3 a Finanțelor Publice, MJ și NK*, a reținut prin dispozitiv că „... 2) Dreptul Uniunii se opune ca, în cadrul unui litigiu privind taxa pe valoarea adăugată (TVA), o instanță națională să aplice principiul autorității de lucru judecat atunci când acest litigiu nu privește o perioadă de impozitare identică cu cea care era în discuție în litigiul în care s-a pronunțat hotărârea judecătorească ce a dobândit respectiva autoritate și nici nu are același obiect ca acesta, iar aplicarea principiului menționat ar împiedica luarea în considerare, de către instanța amintită, a reglementării Uniunii în materie de TVA.”.

Așadar, instanța din Luxemburg s-a referit într-o cauză concretă la concursul dintre efectul pozitiv al autorității de lucru judecat și obligativitatea dreptului Uniunii Europene, inclusiv prin prisma hotărârilor pronunțate de instanța respectivă.

În consecință, Curtea de apel apreciază că îi este necesară lămurirea chestiunii propuse.

Față de cele arătate în precedent, în temeiul art.519 și urm. Cod procedură civilă, Curtea de Apel București va sesiza din oficiu Înalta Curte de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile asupra chestiunilor de drept referite, și subsecvent, potrivit art.520 alin.2 Cod procedură civilă, va suspenda judecata recursului formulat de recurenții – pârâți . și prin . împotriva sentinței civile nr. ., pronunțată de Tribunalul București - Secția II-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr.(...)/3/2019, în contradictoriu cu intimatul - reclamant .

Pentru aceste motive,

DISPUNE:

În temeiul art.519 și urm. Cod procedură civilă sesizează din oficiu Înalta Curte de Casație și Justiție cu următoarele întrebări:

(1) *Dacă din interpretarea coroborată a art.24 alin.3 și alin.4 din Legea nr.554/2004 și a art.906 Cod procedură civilă (modificat și completat prin Legea nr.310/2018) reiese dreptul creditorului unei obligații stabilite printr-o hotărâre judecătorească definitivă, pronunțată de instanța de contencios administrativ și fiscal, de a solicita în mod repetat fixarea sumei definitive cu titlu de penalități de întârziere, anume pentru trecerea mai multor intervale succesive de 3 luni în care se pretinde că debitorul nu a executat obligația prevăzută în titlul executoriu?*

(2) *Dacă din interpretarea coroborată a art.521 alin.3 Cod procedură civilă și a art.431 alin.2 Cod procedură civilă reiese că în situația unui concurs între efectul pozitiv al autorității de lucru judecat și caracterul obligatoriu al deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție vizând dezlegarea dată unei probleme de drept, în situația în care ambele sunt incidente într-un proces, dar soluționează în mod diferit o problemă de drept, are prioritate de aplicare autoritatea de lucru judecat sau dezlegarea obligatorie a instanței supreme?*

În temeiul art.520 alin.2 Cod procedură civilă suspendă judecata recursului formulat de **recurenții - pârâți** și , ambii cu sediul în București, ..., împotriva *sentinței civile nr. din pronunțate de Tribunalul București - Secția II-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. , în contradictoriu cu intimatul - reclamant , cu domiciliul în ,, și cu domiciliul procesual ales pentru comunicarea actelor de procedură la Cabinet Avocat , ” în București, ..., până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept.*

Pronunțată azi, 07.11.2022, în cond. art. 402 teza finală Codul de procedură civilă.

PREȘEDINTE,

JUDECĂTOR,

JUDECĂTOR,

GREFIER,

Red./Tehnored. Jud. /Gref. \ /14.12.2022/ 3 exemplare originale
Comunicare 3 exemplare în copie (art.427 alin.1 C.pr.civ.)

Data comunicare