

**DECIZIA nr.889**  
**din 16 decembrie 2015**

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului unic punctul 2 subpunctul 4 și ale articolului unic punctul 4 – referitor la art.VII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2015 – din Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2015 pentru modificarea și completarea Legii nr.165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, precum și ale art.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România**

<b>Augustin Zegrean</b>	<b>- președinte</b>
<b>Valer Dorneanu</b>	<b>- judecător</b>
<b>Petre Lăzăroiu</b>	<b>- judecător</b>
<b>Mircea Ștefan Minea</b>	<b>- judecător</b>
<b>Daniel Marius Morar</b>	<b>- judecător</b>
<b>Mona Maria Pivniceru</b>	<b>- judecător</b>
<b>Puskás Valentin Zoltán</b>	<b>- judecător</b>
<b>Simona Maya Teodoroiu</b>	<b>- judecător</b>
<b>Tudorel Toader</b>	<b>- judecător</b>
<b>Daniela Ramona Marițiu</b>	<b>- magistrat-asistent</b>

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2015 pentru modificarea și completarea Legii nr.165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist, obiecție formulată de Președintele României.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție și al art.11 alin.(1) lit.A.a) și art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.6502 din 25 noiembrie 2015 și constituie obiectul

Dosarul nr.1725A/2015. La sesizare a fost anexată, în copie, un exemplar al legii.

3. **În motivarea obiecției de neconstituționalitate**, autorul susține că articolul unic punctul 2 subpunctul 4 încalcă prevederile art.52 alin.(2) din Constituție. Se arată că, potrivit modificărilor introduse, președintele Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor nu va mai fi asimilat calității de conducător al autorității publice, în sensul prevederilor Legii contenciosului administrativ nr.554/2004. Această modificare ar putea afecta exercitarea dreptului de a contesta în instanță deciziile emise de această autoritate publică, respectiv stabilirea cadrului procesual în care instanța va putea analiza actul administrativ contestat.

4. Mai mult, prin textul criticat se creează o necorelare cu prevederile art.17 și art.18 din Legea nr.165/2013, potrivit căreia Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor validează sau invalidează, în tot sau în parte, deciziile emise de entitățile învestite de lege, care conțin propunerea de acordare de măsuri compensatorii și dispune emiterea deciziilor de compensare a imobilelor, iar aceste decizii sunt emise sub semnătura președintelui Comisiei. În consecință, apreciază că prin efectul acestei norme se creează posibilitatea afectării dreptului constituțional al persoanei vătămate de o autoritate publică de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei, garantat de art.52 alin.(2) din Constituție.

5. Articolul unic punctul 4 încalcă prevederile art.1 alin.(4), ale art.16 alin.(2), ale art.21, ale art.52 alin.(2) și ale art.124 alin.(1) din Constituție. Dispozițiile criticate dispun în sensul exonerării de la plata amenzilor civile stabilite în temeiul art.24 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 a președintelui Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor și, respectiv, a președintelui Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor. Prin conținutul său normativ, această nouă reglementare dispune nu numai pentru viitor, dar și cu privire la exonerarea de la plata amenzilor civile stabilite deja prin hotărâri

judecătorești, pronunțate de instanțele de contencios administrativ. Or, hotărârea judecătorească reprezintă un act de aplicare a legii pentru soluționarea unui conflict de drepturi sau interese, constituind un mijloc eficient de restabilire a ordinii de drept democratice și de eficientizare a normelor de drept substanțial. Hotărârea judecătorească fiind înzestrată cu autoritate de lucru judecat, răspunde nevoii de securitate juridică, părțile având obligația să se supună efectelor obligatorii ale actului jurisdicțional, fără posibilitatea de a mai pune în discuție ceea ce s-a tranșat deja pe calea judecății.

6. În continuare, se susține că textul criticat diminuează forța hotărârilor judecătorești pronunțate în contencios administrativ și creează discriminare între subiecții de drept obligați să pună în executare o hotărâre judecătorească pronunțată în aceeași materie, îndepărtându-se de la scopul asigurării protecției constituționale a dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică. Astfel, prin modul de reglementare se încalcă prevederile constituționale ale art.1 alin.(4) referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale, ale art.124 alin.(1) referitor la principiul legalității actului de justiție corelate cu cele ale art.16 alin.(2) potrivit cărora nimeni nu este mai presus de lege.

7. De asemenea, textul criticat contravine și principiului fundamental al accesului liber la justiție consacrat de art.21 din Constituție, precum și art.6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, potrivit căruia dreptul la un tribunal include și dreptul la executarea unei hotărâri judecătorești definitive pronunțate de orice jurisdicție competentă, făcând parte integrantă din noțiunea de proces. Acest principiu are o importanță deosebită în contextul unui contencios administrativ a cărui soluționare este determinantă cu privire la existența sau inexistența unui drept civil al justițiabilului. Protecția efectivă a justițiabilului și restabilirea legalității implică obligația pentru administrație să execute hotărârea jurisdicției sesizate. Dacă administrația, ca element al statului de drept ar omite sau ar întârzia să execute o hotărâre

judecătorească, garanțiile art.6 mai sus menționat, de care a beneficiat un justițiabil în faza judiciară a procedurii, ar deveni inutile. Or, dacă administrația este exonerată de la aducerea la îndeplinire a unei hotărâri judecătorești, prin neplata amenzilor civile stabilite în sarcina conducătorului unei autorități publice, accesul la justiție ar deveni teoretic și iluzoriu. Totodată, imposibilitatea de executare a hotărârii judecătorești, ca urmare a exonerării de răspundere a conducătorului autorității publice, ar presupune lipsirea persoanei vătămate de o autoritate publică de garanțiile oferite de art.52 din Constituție, respectiv dreptul la repararea pagubei.

8. Potrivit prevederilor art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992, actul de sesizare a fost comunicat președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

9. **Guvernul** a transmis, cu adresa înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.6941 din 16 decembrie 2015, punctul său de vedere, prin care apreciază că obiecția de neconstituționalitate este întemeiată. Având în vedere dispozițiile art.17 și art.18 alin.(1) din Legea nr.165/2013 și cele ale art.3 alin.(2) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor, apreciază că textul ce stabilește că președintele Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor nu este asimilat calității de conducător al autorității publice, poate avea ca efect imposibilitatea persoanei vătămate prin actul acestei instituții de a-și valorifica drepturile prevăzute de Legea nr.554/2004, respectiv art.52 din Constituție.

10. Dincolo de încălcarea normelor de tehnică legislativă prin edictarea de norme în forma negativă, Guvernul consideră că norma criticată goleşte de conținut dreptul garantat de art.52 din Constituție, prin anularea dreptului persoanei vătămate de a trage la răspundere conducătorul autorității publice vinovat de producerea prejudiciului, deoarece nu se poate determina cine are calitate procesuală pasivă. Apreciază că textul criticat nu îndeplinește nici

criteriile de claritate și previzibilitate, exigențe reținute atât în jurisprudența instanței de contencios constituțional, cât și în cea a Curții Europene a Drepturilor Omului.

11. În ceea ce privește norma prin care se exonerează președintele Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor de la plata amenzilor civile stabilite în temeiul art.24 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, apreciază că aceasta are un caracter individual, fiind concepută, nu pentru aplicarea ei la un număr nedeterminat de cazuri concrete, ci într-un singur caz prestabilit expres. Fiind adoptată *intuitu personae* ea încetează de a mai avea legitimitate, dobândind caracter discriminatoriu și, prin aceasta, neconstituțional, încălcându-se prevederile art.16 din Legea fundamentală. Totodată, intervenția legiuitorului are ca efect anularea *sine die* a executării unor hotărâri judecătorești, ceea ce echivalează cu o decizie prin care legislativul dispune neexecutarea unor hotărâri judecătorești, anulând practic autoritatea și competențele justiției. În consecință este încălcat și principiul separației puterilor în stat garantat de art.1 alin.(4) din Constituție.

12. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului** nu au comunicat punctele de vedere asupra obiecției de neconstituționalitate.

13. La dosar, domnul George Băeșu, în calitate de Președinte al Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor, a depus un memoriu prin care solicită respingerea obiecției de neconstituționalitate.

**CURTEA,**

examinând obiecția de neconstituționalitate, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile legii criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

14. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, 10, 15 și 18 din Legea nr.47/1992, republicată, să soluționeze obiecția de neconstituționalitate.

15. Din motivarea obiecției de neconstituționalitate, Curtea observă că autorul acesteia formulează numai critici intrinseci de neconstituționalitate, textele considerate a fi neconstituționale fiind cele cuprinse în articolul unic punctul 2 subpunctul 4 și în articolul unic punctul 4 – referitor la art.VII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2015 – din Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2015 pentru modificarea și completarea Legii nr.165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, precum și în art.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România. Dispozițiile criticate au următorul cuprins:

- Articolul unic punctul 2 subpunctul 4: *„Președintele Comisiei Naționale are vot egal cu ceilalți membri și, prin derogare de la prevederile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare, nu este asimilat calității de conducător al autorității publice.”*

- Articolul unic punctul 4 referitor la introducerea art.VII în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2015: *„Se exonerează de la plata amenzilor civile stabilite în temeiul art.24 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare, președintele Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor și, respectiv, președintele Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor.”*

16. Textele constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cele ale art.1 alin.(4) referitor la principiul separației și

echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale, art.16 alin.(2) potrivit căruia nimeni nu este mai presus de lege, art.21 referitor la liberul acces la justiție, art.52 alin.(2) privind dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică și ale art.124 alin.(1) referitor la înfăptuirea justiției.

17. Curtea constată că obiecția de neconstituționalitate îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art.146 lit.a) teza întâi din Constituție atât sub aspectul obiectului său, fiind vorba de o lege adoptată și nepromulgată încă, cât și sub aspectul titularului dreptului de sesizare, aceasta fiind semnată de Președintele României.

18. Examinând obiecția de neconstituționalitate Curtea observă că, potrivit art.52 din Constituție, invocat de autorul sesizării, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei. Curtea apreciază că acest text constituțional trebuie corelat cu dispozițiile constituționale ale art.21, care reglementează accesul liber la justiție și cele ale art.126 alin.(6) teza întâi, potrivit căruia controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat.

19. Referitor la controlul judecătoresc, Curtea reține că, de exemplu, prin Decizia nr.225 din 9 martie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.241 din 15 aprilie 2010, a statuat că atribuția definitivă a puterii judecătorești este înfăptuirea justiției, iar, în materia actelor administrative emise de autorități publice, prevederile art.126 alin.(6) din Constituție garantează controlul judecătoresc asupra acestora, exercitat pe calea contenciosului administrativ. Instituția contenciosului administrativ cuprinde ansamblul de reguli ale exercitării de către persoanele vătămate a unei acțiuni directe, în fața instanțelor judecătorești competente, împotriva unui act administrativ apreciat a fi ilegal sau, după caz, împotriva refuzului unei autorități publice de a soluționa o

cerere în termenul prevăzut de lege. În acest fel, instituția contenciosului administrativ apare ca fiind o garanție a drepturilor și libertăților cetățenilor împotriva eventualelor abuzuri ale autorităților publice (Decizia nr.137 din 7 decembrie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.23 din 2 februarie 1995).

20. Curtea apreciază că etapa judecătorească a recunoașterii dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei trebuie să fie o etapă efectivă care se bucură de toate garanțiile recunoscute dreptului la acces liber la justiție. Din această perspectivă, Curtea reține că dreptul la un proces echitabil garantat de art.21 alin.(3) din Constituție și de art.6 par.1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, trebuie interpretat în lumina principiului supremației dreptului, care presupune existența unei căi legale efective care să permită revendicarea drepturilor civile (Hotărârea din 12 noiembrie 2002 pronunțată în *Cauza Băleș și alții împotriva Republicii Cehe*, par.49).

21. Astfel, dreptul de acces la instanță trebuie să fie „concret și efectiv”. Efectivitatea dreptului de acces impune ca un individ „să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act ce constituie o ingerință în drepturile sale” (Hotărârea din 4 decembrie 1995 pronunțată în *Cauza Bellet împotriva Franței*, par.36 și 38). Astfel, efectivitatea dreptului de acces la un tribunal impune ca exercițiul lui să nu fie afectat de existența unor obstacole sau impedimente juridice ori faptice, de natură să-i pună în discuție însăși substanța sa.

22. În continuare, Curtea observă că prevederile art.52 din Constituție reprezintă fundamentul constituțional principal al contenciosului administrativ, materie care își găsește reflectarea la nivelul legii în dispozițiile Legii nr.554/2004, care la art.1 alin.(1) dispune că „*orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a*

*unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată”.*

23. Curtea apreciază că, în contextul reglementării constituționale a dreptului persoanelor vătămate de o autoritate publică și a garanțiilor inerente acestui drept, este esențială stabilirea calității procesuale pasive a subiecților de drept care emit acte de putere publică, întrucât reprezintă una dintre condițiile de admisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ. Astfel, Curtea reține că art.2 alin.(1) lit.b) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 definește „*autoritatea publică*” ca fiind orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public.

24. Referitor la acest aspect, Curtea, prin Decizia nr.97 din 30 aprilie 1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.210 din 27 august 1997, a reținut că noțiunea de autoritate publică, pe care Constituția o utilizează la art.52, o include pe cea de autoritate administrativă, fără a se limita la ea. Astfel, în doctrină s-a arătat că, în acțiunile în contencios administrativ, calitatea de pârât nu este limitată la categoria autorităților din sistemul administrației publice, ci pot avea această calitate procesuală și alte autorități publice, dacă prin actele lor au fost lezate drepturi sau interese legitime ale unor persoane fizice sau juridice. De asemenea, conform jurisprudenței constante a instanțelor judecătorești (a se vedea Deciziile nr.321 din 25 ianuarie 2012, nr.1352 din 2 martie 2007 și nr.3341 din 8 iunie 2011 ale Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal), în materia contenciosului administrativ nu prezintă relevanță personalitatea juridică a autorității publice, ci capacitatea ei de drept administrativ, respectiv aptitudinea de a emite acte administrative în exercitarea unor prerogative de putere publică ori a unui serviciu public. Astfel, într-un litigiu de contencios administrativ, pentru a avea calitatea de pârât sau intimat, este suficient să se facă dovada că acea autoritate publică este emitenta actului

administrativ contestat, astfel cum este definit de art.2 alin.(1) lit.c) din Legea nr.554/2004. De asemenea, în materia contenciosului administrativ, pentru verificarea calității procesuale nu prezintă relevanță personalitatea juridică a autorității publice emitente, astfel cum este definită prin art.2 alin.(1) lit.b) din Legea nr.554/2004, ci capacitatea ei de drept administrativ, constând în aptitudinea prevăzută de lege de a realiza prerogativele de putere publică, asigurând organizarea executării și executarea în concret a legii. Astfel, transpusă în plan procesual, capacitatea administrativă conferă autorității publice capacitatea de a sta în proces, indiferent dacă are sau nu personalitate juridică și, deci, capacitate juridică în sensul juridic al noțiunii.

25. Plecând de la aceste premise, Curtea observă că, potrivit art.13 alin.(1) lit.a) din Legea nr.247/2005, emiterea deciziilor referitoare la acordarea de titluri de despăgubire se dispunea de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor iar, în prezent, potrivit art.17 alin.(1) lit.b) din Legea nr.165/2013, emiterea deciziilor de compensare a imobilelor se dispune de către Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor. Astfel, Curtea reține că abilitarea legală de a emite actele administrative în materia restituirii, prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, potrivit atribuțiilor conferite de lege, revine celor două entități mai sus menționate ceea ce determină capacitatea acestora de a sta în proces ca pârâți, având calitatea de autorități publice în sensul Legii contenciosului administrativ.

26. În ceea ce privește noțiunea de „*conducător al autorității publice*”, Curtea observă că, deși aceasta nu este definită prin dispozițiile Legii contenciosului administrativ, este utilizată în cuprinsul art.13 alin.(4) și art.24 alin.(3) cu privire la posibilitatea amendării conducătorului autorității publice în caz de neexecutare a hotărârilor și în art.26 referitor la acțiunea în regres a acestuia împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii. Având în vedere acest aspect, Curtea apreciază că această sintagmă trebuie interpretată în corelație cu întreaga reglementare a contenciosului administrativ. Astfel, în condițiile în care

autoritatea publică în sensul Legii nr.554/2004 este reprezentată de orice entitate care are capacitatea de drept administrativ de a emite acte administrative în exercitarea unor prerogative de putere publică ori a unui serviciu public, conducătorul acesteia nu poate fi decât acea persoană care, chiar dacă nu este definită ca atare de lege, are capacitatea și obligația legală de a lua toate măsurile necesare ce stau la baza emiterii actului administrativ și fără de care acesta nu poate fi emis. A considera altfel ar însemna că, deși o entitate este considerată autoritate publică în sensul Legii contenciosului administrativ, putând avea calitatea procesuală pasivă într-un litigiu, instanța de judecată s-ar vedea nevoită să aplice doar o parte a dispozițiilor actului care reglementează materia contenciosului administrativ, putându-se afla, în consecință, în imposibilitatea de a se pronunța asupra cauzei deduse judecării.

27. În cauza dedusă judecării, Curtea observă că, potrivit art.17 alin.(4) din Legea nr.165/2013, lucrările Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor sunt conduse de președintele Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților, care îndeplinește și funcția de președinte al Comisiei Naționale, acesta fiind membru de drept în comisie. Conform art.18 alin.(2) din Legea nr.165/2013, în îndeplinirea atribuțiilor sale, Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor emite decizii sub semnătura președintelui acesteia. Totodată, potrivit art.5 alin.(2) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor aprobat prin Decizia Primului-ministru nr.249 din 21 iunie 2013, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.371 din 21 iunie 2013, aceasta își desfășoară lucrările lunar și ori de câte ori este necesar, la convocarea președintelui.

28. Curtea observă că dispozițiile Legii nr.165/2013 îi conferă Președintelui Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților calitatea de conducător al lucrărilor Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor, în această calitate având obligația legală de a organiza activitatea comisiei. Totodată, Curtea reține că, având competența legală de a reprezenta autoritatea publică, președintele

Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor prin semnarea actului administrativ determină calitatea de emitent pentru autoritatea publică pe care o reprezintă, pe de-o parte, și angajează răspunderea juridică derivată din atribuțiile de conducere pe care le are.

29. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că președintele Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor are calitatea de conducător al acesteia, în sensul prevederilor Legii contenciosului administrativ nr.554/2004. De altfel, acest fapt a fost stabilit și pe cale jurisprudențială, de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal în ceea ce privește președintele Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor, de exemplu, prin Decizia nr.425 din 27 ianuarie 2012, instanța supremă statuând că „nu poate fi invocat ca argument pentru neexecutarea unei hotărâri judecătorești în termenul legal, împrejurarea că potrivit art.13 din Titlul VII al Legii nr.247/2005, Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor funcționează ca un organism colegial, voturile membrilor săi fiind egale. Art.13 alin.(4) din Titlul VII al Legii nr.247/2005 îi conferă Președintelui Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților calitatea de conducător al lucrărilor Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor și în această calitate avea obligația legală de a organiza activitatea comisiei într-o asemenea manieră încât să asigure respectarea termenului de 30 de zile de la rămânerea irevocabilă a hotărârii”.

30. Calitatea de conducător al autorității publice determină în sarcina persoanei care se află în această poziție obligația de reprezentare a intereselor entității respective în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, precum și reprezentarea în justiție a autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea. Curtea observă că, potrivit art.13 alin.(1) din Legea nr.554/2004, la primirea cererii, instanța de contencios administrativ dispune citarea părților și poate cere autorității al cărei act este atacat să îi comunice de urgență acel act, împreună cu întreaga documentație care a stat la

baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei. Faptul că în instanță, entitatea respectivă este reprezentată în concret de o persoană, alta decât conducătorul autorității publice, nu este de natură să schimbe raționamentul mai sus arătat, o asemenea reprezentare realizându-se în limita competențelor stabilite de conducătorul autorității publice. Acesta din urmă, tocmai în virtutea calității sale, este persoana care decide în ceea ce privește formularea unei eventuale cereri de chemare în judecată, apărărilor de fond sau procedurale, renunțarea la judecată, achiesarea la pretențiile reclamantului etc. Ulterior, după pronunțarea hotărârii, conducătorul autorității publice este primul chemat să ia măsurile necesare punerii în executare a acesteia.

31. În ceea ce privește cadrul procesual, Curtea reține că, pe de-o parte, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a sancționat statele în cauză atunci când normele de procedură au împiedicat anumiți subiecți de drept să aibă calitate procesuală (Hotărârea din 27 august 1991, pronunțată în *Cauza Philis împotriva Greciei*, par.65; Hotărârea din 14 decembrie 2006, pronunțată în *Cauza Lupaș și alții împotriva României* (nr.1), par.64-67 și 75), iar, pe de altă parte, referitor la incapacitatea instanțelor de a stabili concret calitatea procesuală pasivă a pârâtului, instanța europeană a observat că accesul la căile de atac interne doar pentru ca acțiunea să fie respinsă ca urmare a interpretării calității procesuale pasive a unei autorități pârâte, prin raportare la cea a unuia dintre departamentele sale sau a organelor executive, poate ridica o problemă din perspectiva articolului 6 par.1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind dreptul la un proces echitabil. Instanța europeană a reținut că gradul de acces oferit de legislația națională și interpretarea acesteia de către instanțele naționale trebuie să fie, de asemenea, suficiente pentru a asigura individului „dreptul la un tribunal”, având în vedere principiul preeminenței statului de drept într-o societate democratică. Pentru ca dreptul de acces să fie eficient, o persoană trebuie să aibă posibilitatea evidentă, efectivă, de a contesta

un act care îi încalcă drepturile sale (Hotărârea din 26 iulie 2011 pronunțată în *Cauza Georgel și Georgeta Stoicescu împotriva României*, par.74).

32. În acest context, Curtea Constituțională reține că textul legal criticat dispune în sensul că, prin derogare de la prevederile Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, președintele Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor nu este asimilat calității de conducător al autorității publice.

33. Astfel, Curtea apreciază că prin afectarea cadrului procesual din perspectiva calității procesuale pasive, textul criticat împiedică persoanele îndreptățite de a avea acces la o cale efectivă care să permită valorificarea drepturilor lor. Se încalcă, astfel, dreptul persoanelor vătămate într-un drept ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri de a avea acces efectiv la recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei, consacrat de prevederile constituționale ale art.52 alin.(1) coroborat cu cele ale art.21 și art.126 alin.(6) teza întâi din Legea fundamentală.

34. În continuare, Curtea observă, astfel cum s-a arătat anterior, că, în cazul pronunțării unei hotărâri judecătorești, conducătorul autorității publice este primul chemat să ia măsurile necesare punerii în executare a acesteia. Din această perspectivă, Curtea observă că în materia contenciosului administrativ trebuie făcută distincția între executarea hotărârilor prin care instanța în urma admiterii acțiunii obligă autoritatea să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris, și executarea celorlalte hotărâri.

35. În prima ipoteză se vor aplica dispozițiile art.24 din Legea nr.554/2004, pe când în cea de-a doua ipoteză se vor aplica normele de drept comun specifice materiei executării. Textul art.24 din Legea nr.554/2004 dispune în sensul că, la cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, instanța de executare, prin încheiere definitivă 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.905 din Codul de procedură civilă. Astfel, procedura de executare instituită de articolul menționat se aplică numai dacă prin dispozitivul hotărârii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, fiind vorba, așadar, de *obligații de a face* care nu pot fi aduse la îndeplinire decât de autoritatea publică, prin emiterea unui act administrativ sub semnătura conducătorului său.

36. Drept urmare, Curtea reține că situațiile evocate în art.24 din Legea nr.554/2004 sunt asimilabile cu ipotezele avute în vedere de procedura civilă în materia executării obligațiilor *de a face sau de a nu face*, adică obligații cuprinse în titluri executorii care nu pot fi îndeplinite de altă persoană decât debitorul. Cu alte cuvinte, singura modalitate de punere în executare a hotărârilor judecătorești prin care instanța a stabilit în sarcina autorității publice *obligația de a face* este cea prevăzută de dispozițiile art.24 din Legea nr.554/2004.

37. În ceea ce privește faza executării silite, Curtea, prin Decizia nr.458 din 31 martie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.256 din 17 aprilie 2009, a reținut că procesul civil parcurge două faze: judecata și executarea silită, aceasta din urmă intervenind în cazul hotărârilor susceptibile de a fi puse în executare cu ajutorul forței de constrângere a statului sau a altor titluri executorii, în măsura în care debitorul nu își execută de bunăvoie obligația. În același sens s-a pronunțat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care a statuat în jurisprudența sa că dreptul la un tribunal garantat de art.6 alin.1 din Convenție ar fi iluzoriu dacă ordinea juridică internă a unui stat contractant ar permite ca o hotărâre judecătorească definitivă și obligatorie să rămână inoperantă în detrimentul unei părți. Executarea unei sentințe, a oricărei instanțe, trebuie considerată ca făcând parte integrantă din «proces» în sensul art.6. Curtea a recunoscut deja că protejarea efectivă a justițiabilului și restabilirea legalității implică obligația pentru administrație de a se adapta la o sentință sau o hotărâre

pronunțată de cea mai înaltă instanță administrativă a statului în materie. Cu același prilej, Curtea a subliniat importanța deosebită pe care o are executarea hotărârilor judecătorești în contextul contenciosului administrativ (Hotărârea din 12 iulie 2007, pronunțată în *Cauza SC Ruxandra Trading împotriva României*, par.52 și 53).

38. De asemenea, instanța europeană a statuat că administrația constituie un element al statului de drept, interesul său fiind identic cu cel al unei bune administrări a justiției. Pe cale de consecință, dacă administrația refuză sau omite să execute o hotărâre judecătorească ori întârzie în executarea acesteia, garanțiile art.6 de care a beneficiat justițiabilul în fața instanțelor judecătorești își pierde orice rațiune de a fi (Hotărârea din 24 martie 2005, pronunțată în *Cauza Șandor împotriva României*, par.24; Hotărârea din 7 aprilie 2005, pronunțată în *Cauza Dragne împotriva României*, par.26). Curtea europeană a drepturilor omului a statuat asupra faptului că omisiunea autorităților de a executa în termen rezonabil o hotărâre definitivă poate constitui o încălcare a art.6 alin.(1) din Convenție, mai ales când obligația de executare a hotărârii respective aparține unei autorități administrative (Hotărârea din 17 ianuarie 2008, pronunțată în *Cauza Brătulescu împotriva României*, par.40). De asemenea, instanța europeană a amintit că dreptul de acces la justiție, garantat de art.6 din Convenție, protejează și executarea hotărârilor judecătorești definitive și obligatorii și, în consecință, executarea unei hotărâri judecătorești nu poate fi împiedicată, anulată sau întârziată într-un mod excesiv (Hotărârea din 2 martie 2004, pronunțată în *Cauza Sabin Popescu împotriva României*, par.64). Mai mult, statul, prin intermediul organelor sale specializate, trebuie să depună toate eforturile necesare pentru executarea hotărârilor judecătorești (Hotărârea din 21 februarie 2008, pronunțată în *Cauza Vidu și alții împotriva României*, par.46).

39. Referitor la executarea hotărârilor judecătorești în materie administrativă, Curtea reține că, prin Decizia nr.914 din 23 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.544 din 5 august 2009, a statuat că

textul art.24 din Legea nr.554/2004 introduce un mijloc de constrângere a conducătorilor autorităților publice în vederea executării hotărârilor judecătorești, conferind, o dată în plus, eficacitate în ceea ce privește ducerea la îndeplinire a acestora. Amenzile cominatorii stabilite la art.24 alin.(2) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 reprezintă o sancțiune procedurală pecuniară aplicată de instanță în scopul asigurării executării hotărârii. Legiuitorul a considerat necesar să instituie un astfel de mijloc de constrângere, pentru a conferi eficacitate înseși instituției contenciosului administrativ, a cărei finalitate ar fi iluzorie în absența unei sancțiuni pentru neexecutarea voluntară a hotărârilor judecătorești pronunțate în această materie (Decizia nr.920 din 23 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.575 din 18 august 2009). Aplicarea amenzii prevăzute de textul de lege criticat este consecința neexecutării culpabile a unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile. Aceasta intervine în virtutea legii, iar cuantumul amenzii este determinat în mod cert și neechivoc prin însăși norma criticată (Decizia nr.1566 din 19 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.26 din 13 ianuarie 2010).

40. Ținând seama de considerentele de principiu enunțate, Curtea observă că **art.24 din Legea nr.554/2004 reprezintă însăși modalitatea de executare a hotărârilor judecătorești definitive** prin care instanța a stabilit în sarcina autorității publice *obligăția de a face*, astfel că derogarea impusă de textul criticat, care reglementează în sensul că președintele Comisiei Naționale de Compensare a Imobilelor nu este asimilat calității de conducător al autorității publice, vine să împiedice însăși punerea în executare a hotărârilor judecătorești pronunțate împotriva Comisiei Naționale de Compensare a Imobilelor.

41. Așa fiind, articolul unic punctul 2 subpunctul 4 din Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2015 încalcă dreptul persoanei vătămate într-un drept sau într-un interes legitim de către o autoritate publică la un proces echitabil prevăzut de art.21 alin.(3) din Constituție și de art.6 par.1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților

fundamentale, legiuitorului neîndeplinindu-și obligația de a lua măsurile legislative care să permită punerea în executare a hotărârilor judecătorești. Curtea reține că, în conformitate cu cele statuate în jurisprudența proprie și în cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, este sarcina legiuitorului să găsească mijloace adecvate pentru a asigura eficiența hotărârilor judecătorești, prin adoptarea unor măsuri legislative în sensul reducerii duratei și a simplificării procedurii executării silite a acestora, cu respectarea exigențelor constituționale ale statului de drept. Or, în situația de față, prin adoptarea reglementării criticate, legiuitorul a intervenit în procesul civil, în faza de executare a hotărârii pronunțate de o instanță judecătorească, lipsind de efecte juridice actul jurisdicțional care are autoritate de lucru judecat. Împiedicând executarea unei hotărâri judecătorești, legiuitorul nesocotește principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, care implică în sarcina autorităților statului obligația de a-și exercita atribuțiile legale și constituționale în cadrul și în limitele prevăzute de Legea fundamentală. Prin adoptarea normelor criticate, autoritatea legiuitoare a acționat *ultra vires*, depășindu-și competențele constituționale în detrimentul autorității judecătorești.

42. În continuare, Curtea observă că, potrivit articolului unic, punctul 4 din Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2015, se exonerează de la plata amenzilor civile stabilite în temeiul art.24 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare, președintele Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor și, respectiv, președintele Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor.

43. Curtea observă că, potrivit art.24 alin.(3) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, la cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenului prevăzut în cuprinsul hotărârii definitive, iar în lipsa unui astfel de termen, la expirarea unui termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii, care nu a fost respectată, instanța de executare, prin încheiere definitivă

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. Astfel, prin dispozițiile art.24 se reglementează posibilitatea aplicării unei amenzi civile conducătorului autorității publice, aceasta reprezentând un mijloc de constrângere indirectă ce are ca scop executarea unor obligații impuse printr-o hotărâre judecătorească pronunțată în materia contenciosului administrativ, obligații care privesc, așa cum s-a arătat mai sus în paragrafele 36 și 37, activități specifice autorităților administrative pe care numai acestea le pot îndeplini pe baza competențelor cu care au fost învestite.

44. Curtea reține că amenda civilă are un caracter sancționator, cu rolul de a crea o presiune suplimentară asupra debitorului, prin amenințarea pe care o reprezintă creșterea cuantumului său, direct proporțional cu durata în care debitorul nu-și execută obligația. Amenda aplicată conducătorului autorității publice, potrivit dispozițiilor art.24 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, se face venit la bugetul de stat, beneficiarul sumei stabilite cu titlu cominatoriu nefiind creditorul *obligației de a face*, ci statul.

45. Curtea apreciază că, deși la prima vedere, se poate afirma că executarea amenzii cominatorii este lăsată la discreția statului care, comportându-se ca un creditor al sumei ce rezultă din aplicarea amenzii, poate renunța la executare, trebuie observat că raportul între stat și conducătorul autorității publice nu este un simplu raport între un creditor și debitorul său, în care primul poate dispune în sensul renunțării la executarea amenzii civile. Amenda civilă, aplicată potrivit art.24 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, trebuie privită din perspectiva scopului pentru care a fost instituită. Curtea reține că aceasta se face, într-adevăr, venit la bugetul de stat, dar, înainte de toate, este o modalitate de punere în executare a unei hotărâri judecătorești definitive care, dacă nu este pusă în executare de bună voie, nu cunoaște vreun alt procedeu de aducere la îndeplinire. Acționând în sensul exonerării de la plata amenzilor civile stabilite

în temeiul art.24 din Legea nr.554/2004, a președintelui Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor și, respectiv, a președintelui Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor, legiuitorul afectează în mod direct executarea unei hotărâri judecătorești definitive. Or, astfel cum s-a arătat anterior, executarea unei hotărâri, a oricărei instanțe, trebuie considerată ca făcând parte integrantă din «proces» în sensul art.6 din Convenție, legiuitorul având obligația de a lua măsurile legislative care să garanteze punerea în executare a hotărârilor judecătorești, iar nu să obstrucționeze acest demers.

46. Având în vedere cele expuse anterior Curtea constată că textul de lege criticat este neconstituțional încălcând art.1 alin.(4), art.21 din Constituție și art.6 par.1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

47. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

## **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

### **În numele legii**

### **DECIDE:**

Admite obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și constată că articolul unic punctul 2 subpunctul 4 și articolul unic punctul 4 – referitor la art.VII din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.21/2015 – din Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2015 pentru modificarea și completarea Legii nr.165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, precum și art.3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și Primului-ministru și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 16 decembrie 2015.

## OPINIE SEPARATĂ

Nu suntem de acord cu decizia adoptată cu majoritate de voturi prin care s-a admis obiecția de neconstituționalitate formulată de Președintele României și s-a constatat că textele criticate menționate sunt neconstituționale.

Pentru motivele pe care o să le dezvoltăm în cele ce urmează apreciem că obiecția trebuia respinsă, întrucât textele respective nu conțin elemente de neconstituționalitate din perspectiva criticilor prezentate.

În motivarea deciziei se pleacă de la câteva raționamente parțial inexacte, forțate:

- Că președintele celor două autorități implicate (Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor devenită Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor) este conducătorul lor veritabil în sensul Legii contenciosului administrativ nr.554/2004;
- Că președintele autorităților este singurul răspunzător pentru neîndeplinirea atribuțiilor legale care le revin acestora din lege și a obligațiilor stabilite prin hotărâri judecătorești („este primul chemat” să ia măsurile necesare punerii în executare a hotărârilor judecătorești);
- Că exceptarea președintelui de la calitatea de conducător al autorităților publice și exonerarea lui de la plata amenzilor stabilite de instanța judecătorească au ca efect nesocotirea autorității lucrului judecat și imposibilitatea punerii în executare silită a unei hotărâri judecătorești, precum și împiedicarea persoanelor îndreptățite de a avea o cale efectivă care să le permită valorificarea drepturilor lor.

1. În cuprinsul deciziei pe care nu o împărtășim sunt prezentate câteva demonstrații pertinente și argumentate cu privire la faptul că cele două entități menționate constituie „autorități publice” în sensul Legii nr.554/2004, pot avea calitatea procesuală în acțiunile în contencios administrativ și pot fi subiectele obligațiilor *de a face* sau *de a nu face*.

Numai că, mai departe se construiește o premisă greșită. Anume, se pune sub semnul identității autoritatea publică administrativă cu conducătorul acesteia. Se trece pe umerii lui întreaga răspundere a autorității.

Dacă în cazul instituțiilor de stat, a acelor autorități cu o conducere unipersonală o asemenea echivalență apare justificată datorită atribuțiilor conducătorului și relațiilor de serviciu pe care le are cu alți participanți la actele decizionale, în cazul celor două autorități avute în vedere raționamentul nu se mai justifică.

În realitate, toate obligațiile prevăzute de lege sau cele impuse prin hotărâri judecătorești în aplicarea prevederilor Legii nr.247/2005 și a Legii nr.165/2013 vizează direct și explicit cele două comisii ca persoane juridice având această calitate procesuală expresă.

În acest sens, menționăm că invocarea, în cuprinsul deciziei, a jurisprudenței CEDO ni se pare irelevantă întrucât aceasta vizează autoritățile publice ale statului și nu șefii lor, individual.

Emiterea deciziilor referitoare la acordarea de titluri de despăgubire este de competența exclusivă a comisiei care hotărăște prin votul membrilor ei, președintele având și el un vot egal cu a celorlalți. Așa cum corect se reține în decizie președintele *este conducător al lucrărilor Comisiei*, având obligația legală de a organiza activitatea Comisiei care își desfășoară lucrările lunar și ori de câte ori este necesar, la convocarea președintelui. Aceste atribuții administrative, organizatorice, precum și faptul că el reprezintă comisia și semnează deciziile (adoptate de comisie) nu poate duce la substituirea totală a președintelui Comisiei.

Pe de altă parte, procedurile prevăzute de Legea nr.165/2013 în vederea emiterii deciziilor respective care presupun inclusiv verificarea existenței și întinderii dreptului presupun termene care depășesc termenul de 30 de zile stabilit prin art.24 alin.(3) din Legea nr.554/2004. Astfel, potrivit prevederilor art.34 alin.(1) și (2) din Legea nr.165/2013 dosarele înregistrate la autoritățile menționate vor fi soluționate în termen de 60 de luni, cu excepția celor de fond funciar care vor fi soluționate în termen de 36 de luni.

De asemenea, trebuie avut în vedere că membrii Comisiilor menționate sunt toți reprezentanți ai diferitelor autorități publice, unele cu ascendențe de autoritate față de comisii, care răspund în fața instituțiilor pe care le reprezintă.

De altfel, cu privire la specificitatea activității conducerii entităților vizate și a înțelesului noțiunii de „conducător al autorității publice” raportat la textele legale din actele normative incidente, este foarte pertinentă și elocventă analiza prezentată în opinia concurentă.

Iată, sunt doar câteva, dar concludente argumente pentru exceptarea președintelui celor două autorități de la calitatea de „conducător” în înțelesul Legii nr.554/2004. Pornind de la justificarea prezentată și de la principiul că excepția nu distruge regula, ci o întărește nu se poate susține că derogarea stabilită de

legiutor în virtutea prerogativelor sale suverane ar compromite principiile și valențele contenciosului administrativ sau autoritatea puterii judecătorești, nesocotirea obligativității hotărârilor judecătorești.

Într-adevăr activitatea celor două autorități rămâne supusă controlului judecătoresc. Hotărârile judecătorești pronunțate își păstrează valabilitatea și obligativitatea iar instituțiile respective răspund pentru neexecutarea lor .

„Conducătorul” sau alte persoane vinovate de neexecutare pot răspunde prin introducerea lor în cauză sau printr-o acțiune în regres.

2. Exonerarea de la plata amenzilor civile a președintelui celor două entități are caracterul unei amnistii fiscale, măsură pe care legiutorul a luat-o în numele statului ca și creditor al acelor debite în virtutea prerogativelor constituționale pe care le are.

Această măsură luată după judecarea cauzelor, după rămânerea definitivă a hotărârilor și punerea lor parțială în executare prin aplicarea amenzilor nu a pus nici un moment în discuție temeinicia hotărârilor, puterea și autoritatea lor și este exagerat să se susțină că ar compromite însăși executarea lor precum și valorificarea drepturilor părților.

După cum se știe, amenzile se fac venit la bugetul de stat, iar statul în calitate de creditor, poate din motive întemeiate, fie ele și în raport cu situația specială a debitorului, să renunțe la perceperea lor.

Nu este prima oară când statul a utilizat amnistia fiscală pentru îndreptarea unor „inechități”, unor împovărări nedrepte a unor datornici și chiar a unor încărcări nejustificate a bugetului cu datorii greu de urmărit pentru stat și greu de suportat pentru subiecții plătitori.

Iată, prin Legea nr.125 din 23 septembrie 2014 privind scutirea de la plată a unor debite provenite din pensii s-a stabilit că debitele *constituite* sau care urmează a fi constituite în sarcina pensionarilor din sistemul public de pensii, reprezentând sume încasate necuvenit cu diverse titluri nu se recuperează.

În același sens pot fi evocate și alte acte normative: Ordonanța Guvernului nr.30/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr.571/2003 privind Codul fiscal, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale (art.XI); Ordonanța de urgență a Guvernului nr.50/2013 privind reglementarea unor măsuri fiscale (art.V); Ordonanța de urgență a Guvernului nr.40/2014 pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru reglementarea unor măsuri fiscale (art.IV); Legea nr.209/2015 privind anularea unor obligații fiscale; Legea nr.225/2015 privind anularea contribuției de asigurări sociale de sănătate pentru anumite categorii de persoane fizice; Ordonanța de urgență a Guvernului nr.44/2015 privind acordarea unor facilități fiscale.

Este de reținut că textul criticat nu dispune anularea amenzilor pentru a se putea interpreta că legiutorul ar fi antamat temeinicia sau legalitatea hotărârii judecătorești.

De asemenea, nu se fac în cuprinsul reglementărilor criticate alte referiri care să pună în discuție executarea acelor hotărâri. De aceea, este exagerat să se susțină că statul ar fi renunțat la însăși *executarea hotărârii* și că legiuitorul ar fi afectat prin exonerare, în mod direct, executarea unei hotărâri judecătorești.

Repetăm, hotărârile judecătorești pronunțate în aceste cauze nu sunt puse în discuție nici sub aspectul autorității de lucru judecat, nici al obligativității lor și a posibilității de a fi puse silit în executare.

Constrângerea conducătorului prin amendare este doar una din măsurile posibile de impulsioneare, legislația noastră cuprinzând o gamă mai largă de mijloace și garanții care asigură executarea hotărârilor judecătorești. Acesta, cu atât mai mult cu cât exonerarea a privit doar *amenzile aplicate*, iar acestea au o durată determinată în condițiile art.24 alin.(4) din Legea nr.554/2004 (respectiv 3 luni) și nu până la executarea deplină a hotărârii inițiale de obligare la emiterea deciziilor.

Pentru toate aceste argumente considerăm că obiecția trebuia respinsă.

**JUDECĂTOR,**

*Prof.univ.dr. Valer DORNEANU*

## **OPINIE CONCURRENTĂ**

1. În acord cu soluția adoptată - cu majoritate de voturi - prin Decizia nr.889 din 16 decembrie 2015, considerăm că dispozițiile articolului unic punctul 2 subpunctul 4 din Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.21/2015 pentru modificarea și completarea Legii nr.165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România sunt neconstituționale în raport cu art.52 din Constituție însă pentru alte motive decât cele reținute în decizia menționată.

2. Potrivit art.17 alin.(1) și (5) din Legea nr.165/2013, Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor [în continuare *Comisia* – sn] funcționează în

subordinea Cancelariei primului-ministru, structură fără personalitate juridică, parte a aparatului de lucru al Guvernului, conform art.1 alin.(1) lit.a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.25/2007, iar secretariatul Comisiei este asigurat de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților. Conform art.2 alin.(1) lit.e) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.25/2007 și art.3 pct.4 lit.f) din Legea nr.165/2013, Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților este organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, aflată în subordinea Guvernului și finanțată de la bugetul de stat.

3. Conform art.17 alin.(2) din Legea nr.165/2013, Comisia Națională este formată din 11 membri, respectiv președintele și vicepreședinții Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților; un reprezentant al Cancelariei Primului-Ministru; președintele Agenției Domeniilor Statului; un reprezentant al Departamentului pentru Relații Interetnice din cadrul Secretariatului General al Guvernului; un reprezentant al Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale; 2 reprezentanți ai Ministerului Justiției și un reprezentant al Ministerului Afacerilor Interne; lucrările Comisiei Naționale sunt conduse de președintele Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților, care îndeplinește și funcția de președinte al Comisiei Naționale [art.17 alin.(4)]. Numirea și înlocuirea membrilor Comisiei Naționale se fac prin decizie a prim-ministrului, cu excepția președintelui și vicepreședinților Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților și președintelui Agenției Domeniilor Statului, iar membrii Comisiei beneficiază de indemnizație lunară reprezentând 50% din indemnizația lunară a președintelui Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților [art.19 din Legea nr.165/2013]. Sumele reprezentând indemnizațiile de care beneficiază membrii Comisiei se acordă din bugetul fiecărei instituții care are reprezentanți în această comisie [art.23 din Normele de aplicare a Legii nr.165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent,

a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.401/2013].

4. Noțiunea de „conducător al autorității publice” nu este definită în cuprinsul Legii nr.554/2004, ea fiind folosită de legiuitor la art.13 alin.(4), art.24 alin.(3) și art.26 din legea menționată. A revenit practicii judiciare să stabilească de la caz la caz persoana care întrunește această calitate în funcție de calificarea pe care o realizează legea în privința sa și în funcție de atribuțiile care îi revin raportat la punerea la dispoziție a actelor necesare soluționării cauzelor/ executarea hotărârilor judecătorești, după caz. În ceea ce privește președintele Comisiei, în lipsa unui cadru normativ adecvat specificului activității acesteia, jurisprudența constantă a instanțelor judecătorești a fost în sensul calificării acestuia drept conducător al autorității publice atunci când obiectul hotărârii ce urma a fi executată era obligația de a emite titlul de despăgubire/ decizia privind compensarea în puncte, deși, în realitate, acesta nu are o putere de decizie proprie și unică în emiterea actului administrativ. Se constată că legiuitorul a fost foarte atent în alegerea noțiunilor pe care le folosește în cuprinsul Legii nr.165/2013, președintele Comisiei neputând fi calificat drept conducătorul autorității publice, cu toate consecințele pe care această noțiune le impune în planul răspunderii administrative, întrucât atribuțiile acestuia în această calitate se limitează doar la convocarea ședințelor Comisiei și la comunicarea ordinii de zi a acesteia membrilor Comisiei [art.5 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor, aprobat prin Decizia primului-ministru nr.249/2013], precum și la conducerea lucrărilor Comisiei [art.17 alin.(4) din Legea nr.165/2013]. Așadar, acesta are competențe decizionale numai în privința fixării datei și a desfășurării ședinței Comisiei, aspecte care, privite prin prisma sintagmei „conducător al autorității publice”, sunt mai degrabă aspecte colaterale/ tangențiale/ tehnice ce nu vizează plenitudinea conținutului acesteia, respectiv existența unei relații de autoritate.

5. **Titlul de despăgubire/ decizia privind compensarea în puncte este emis de un organ colegial, fără ca membrii acestuia să își desfășoare activitatea sub direcția, supravegherea și autoritatea președintelui Comisiei;** membrii Comisiei, chiar dacă prestează activitate în cadrul acesteia, aparțin de alte autorități publice, cu o configurare juridică distinctă, sunt numiți prin decizie a primului-ministru, sunt remunerați din bugetele autorităților de care aparțin, președintele Comisiei neavând la dispoziție măsuri de constrângere administrativă sau disciplinară în privința acestora. Faptul că președintele Comisiei semnează deciziile acesteia [art.18 alin.(2) din Legea nr.165/2013] nu înseamnă că ele sunt emise de acesta și că, în consecință, ar avea un drept propriu de apreciere în privința acestora; semnarea **certifică** faptul că în ședința Comisiei s-a aprobat emiterea deciziei de compensare în puncte, așadar, ea reprezintă o operațiune tehnică ce atestă adoptarea unei decizii de către Comisie. Or, din simpla certificare a deciziei luate/ dosarului aprobat nu poate fi trasă concluzia irefragabilă în sensul că acesta este conducătorul autorității publice pentru că, în acest fel, s-ar înțelege că autoritatea publică a emis actul ca urmare a aprobării acestuia de către președintele Comisiei.

6. Este adevărat că răspunderea reglementată de art.24 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 este una care nu ține cont de culpa conducătorului autorității publice, însă, aplicarea acestui text legal se poate realiza numai în ipoteza existenței unui subiect de drept calificat ca atare prin prisma atribuțiilor pe care le are. Or, în cazul de față nu se poate afirma că președintele Comisiei îndeplinește atribuții care l-ar califica drept conducător al autorității publice respective.

7. Potrivit art.7 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor, aprobat prin Decizia primului-ministru nr.249/2013, Comisia este reprezentată în instanță **prin persoane din cadrul Secretariatului Comisiei Naționale, desemnate de către președintele Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților.** Așadar,

Comisia – neavând personalitate juridică – nu este reprezentată în instanța prin conducătorul lucrărilor Comisiei, ci de Secretariatul său tehnic; chiar dacă persoana este aceeași (conducătorul lucrărilor Comisiei/ președintele Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților - organul care asigură secretariatul tehnic al Comisiei), este vorba de autorități publice cu o configurație juridică distinctă, neputându-se face o confuziune între acestea.

8. Având în vedere cele anterior expuse, se constată că este cel puțin discutabilă, dacă nu chiar greșită, calificarea conducătorului *lucrărilor* Comisiei drept conducătorul autorității publice, neexistând o congruență și o echivalență juridică între cele două noțiuni. Încercarea Curții de a converti practica instanțelor judecătorești într-un criteriu de constituționalitate și a plasa, prin însuși acest fapt, acțiunea legiuitorului în afara cadrului constituțional este, de asemenea, discutabilă.

9. În consecință, se constată că, pentru a da curs acestei realități normative, așadar, nu celei jurisprudențiale, legiuitorul nu trebuia nici măcar să reglementeze o derogare de la prevederile art.24 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, ci trebuia să precizeze, având în vedere competențele conducătorului lucrărilor Comisiei, caracterul colegial al Comisiei, componența eterogenă a acestuia și independența decizională a membrilor acesteia, sfera persoanelor care devin subiect pasiv al amenzii, respectiv membrii Comisiei.

10. Se reține că în domeniul contenciosului administrativ raportat la executarea hotărârilor judecătorești nu poate fi acceptată o lipsă totală de răspundere a persoanelor care exercită atribuții de putere publică în virtutea calității pe care o dețin. De aceea, legiuitorul nu poate exonera de răspundere persoana fizică ce deține calitatea de conducător al autorității publice; însă, atunci când o asemenea persoană nu poate fi calificată ca atare, având în vedere competențele acestuia, caracterul colegial al organului, componența eterogenă a acestuia și independența membrilor acestuia în luarea deciziilor, legiuitorul este obligat să stabilească această răspundere în sarcina membrilor organului colegial.

Aceasta este singura limită de care legiuitorul trebuie să țină cont în virtutea exigențelor care rezultă din art.52 din Constituție; în schimb, cu privire la jurisprudența instanțelor judecătorești, se constată că aceasta nu este izvor de drept, ea fiind aplicabilă numai atât timp cât izvorul de drept primar – legea – subzistă (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.1601 din 9 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.91 din 4 februarie 2011), iar legiuitorul, atunci când adoptă/ abrogă/ modifică/ completează un act normativ nu este ținut, în maniera stabilită prin decizia Curții, de o atare jurisprudență.

11. Pentru considerentele mai sus expuse, considerăm că, prin decizia pronunțată, Curtea ar fi trebuit să constate caracterul întemeiat al criticii de neconstituționalitate prin raportare la art.52 din Constituție cu motivarea că legea astfel adoptată, răspunzând punctual unei practici judiciare cel puțin discutabile, în loc să stabilească din punct de vedere normativ subiectele de drept ce pot fi sancționate prin amendă, raportat la specificul activității Comisiei, a eliminat, de fapt, un remediu judiciar în privința punerii în executare a hotărârilor judecătorești pronunțate în domeniul contenciosului administrativ.

**Judecător,**

**prof. univ. dr. Mona-Maria Pivniceru**