

DOSAR NR. 9044/2/2012

ROMÂNIA
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
SECȚIA A VIII-A DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

CURTEA CONSTITUITĂ DIN:
PREȘEDINTE: *DIANA MAGDALENA BULANCEA*
GREFIER: *GRIGORE DICULESCU*

Ședința publică din data de 11 februarie 2013

Sentința civilă nr. 625

Pe rol se află spre soluționare acțiunea în contencios administrativ formulată de *reclamanta* MOLDOVANU MARILENA CARMEN, în contradictoriu cu *pârâta* ADMINISTRAȚIA NAȚIONALĂ A PENITENCIARELOR.

La apelul nominal făcut în ședință publică, în ordinea liste, se prezintă reclamanta, aflată în stare de arest, însoțit de lucrători din cadrul Penitenciarului Tîrgșor, personal, lipsind reprezentantul pârâtei

Procedura de citare legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință, care a învederat următoarele:

- *procedura de citare este legal îndeplinită;*
- *cauza are ca obiect: anularea/suspendarea Deciziei Directorului General al A.N.P. nr. 486 din 13.08.2008;*
- *reclamanta nu a depus taxa de timbru și timbru judiciar, mențiune cu care a fost citată;*
- *la data de 03.01.2013, prin Serviciul Registratură, pârâta a înaintat documentația solicitată, solicitând înaintarea unui duplicat al acțiunii și înscrisurilor atașate, după care:*

Reclamanta depune taxa de timbru și timbru judiciar, în cuantumul stabilit prin rezoluția administrativă.

Curtea ia act de achitarea taxei de timbru și timbru judiciar, în cuantumul stabilit.

Interpelată fiind, reclamanta arată că nu mai are alte cereri de formulat.

Curtea, față de mențiunea din cuprinsul dovezii de îndeplinire a procedurii de citare pârâta ANP, constată că acesteia i-a fost comunicată acțiunea introductivă, iar în ceea ce privește înscrisul atașat cererii, constată că acesta emană de la pârâta, astfel că nu se impune amânarea cauzei. Reținând că în cauză reclamanta nu mai are alte cereri de formulat, constată cauza în stare de judecată și acordă cuvântul în dezbateri.

Având cuvântul, reclamanta, personal, solicită admiterea cererii, astfel cum a fost formulată și motivată, pe larg pentru motivele expuse în cuprinsul cererii, iar în esență, pentru următoarele considerente: apreciază că decizia a cărei anulare/suspendare o solicită, practic, o împiedică să obțină permisiuni/învoiri pentru o perioadă de 1-15 zile. De asemenea, în opinia sa, prin această decizie se adaugă la lege, lucru nepermis. Interpelată fiind, arată că art. 1 alin. 4 lit. a), b), c) și d) adaugă la lege.

Curtea, în temeiul art. 150 din Codul de procedură civilă, declară închise dezbaterile și reține cauza spre soluționare.

CURTEA DE APEL,

Deliberând asupra cauzei de față, constată următoarele:

Prin cererea înregistrată pe rolul acestei instanțe la data de 05.12.2012, sub nr. 9044/2/2012, reclamanta MOLDOVANU MARELENA CARMEN a solicitat instanței de contencios administrativ, în contradictoriu cu pârâta ADMINISTRAȚIA NAȚIONALĂ A PENITENCIARELOR, ca prin hotărârea ce se va pronunța să dispună:

- suspendarea executării Deciziei Directorului General al A.N.P. nr. 486 din 13.08.2008;
- anularea Deciziei Directorului General al A.N.P. nr. 486 din 13.08.2008.

În motivarea cererii, reclamanta a arătat, în esență, că prevederile art. 1 din Decizia Directorului General al A.N.P. nr. 486 din 13.08.2008 exced Legii nr. 275/2006 și H.G. nr. 1897/2006, întrucât condiționalitățile prevăzute la literele a), b), c) și d) ale alineatului 4 al art. 1 adaugă la lege și îngădesc facilitatea obținerii recompensei, așa cum este prevăzută de art. 68 din Legea nr. 275/2006. În același timp, alin. 2 al art. 1 limitează recompensele prevăzute de legiuitor la același articol la numai o singură recompensă pe lună, în lege neexistând o astfel de limitare.

În ceea ce privește prevederea cuprinsă în art. 1 alin. 4 lit. a), reclamanta arată că cercetarea penală în alte cauze nu ține de voința persoanei cercetate, care nu poate influența în nici un fel durata și finalitatea cercetării, astfel încât nu poate fi condiționată persoana care se află deja în executarea unei pedepse privative de libertate și este cercetată și în alte cauze, de împrejurări ce nu țin de voința sa. Nu-i poate fi îngădit dreptul de a beneficia de o recompensă prevăzută necondiționat de lege, de a păstra legătura cu familia sa, cu cei patru copii, de a obține o vizită acasă, întrucât este cercetată și în alte cauze în care finalizarea este tergiversată din alte cauze care nu-i pot fi imputate.

În ceea ce privește prevederea cuprinsă în art. 1 alin. 4 lit. b), reclamanta arată că și cerința de a nu avea „alte afaceri judiciare ce pot influența conduita și comportamentul” este o condiție ce adaugă la lege și este lipsită de logică elementară.

În ceea ce privește prevederea cuprinsă în art. 1 alin. 4 lit. c), reclamanta arată că această condiție de a nu fi clasificată în categoria celor cu grad sporit de risc elimină orice posibilitate a acordării recompensei de vizită acasă cu durată de o zi, fără ca legiuitorul să o fi prevăzut.

În ceea ce privește prevederea cuprinsă în art. 1 alin. 4 lit. d), reclamanta arată că dispozițiile acesteia contravin însuși scopului prevederii facilității de a vizita pentru o zi familia, facilitate care are ca scop ca persoana aflată în executarea pedepsei privative de libertate, ea însăși să mențină legătura cu familia în acest fel, indiferent dacă familia la rândul ei a vizitat-o sau ar putea corespunde, sau dacă a avut posibilitatea să telefoneze familiei. Arată că familia sa este formată dintr-un tată bolnav și în vârstă (73 de ani) și patru copii, cu vârste foarte mici (12 ani, 10 ani, 8 ani și 6 ani), aflați la o distanță mare, astfel încât vizita acestora la penitenciar nu s-ar putea face decât pe cheltuiala penitenciarului și prin voința legiuitorului.

În ceea ce privește prevederea cuprinsă în art. 1 alin. 2, reclamanta arată că și aceasta excede cerințelor legale, legea neprevăzând o astfel de procedură.

Cererea a fost legal timbrată cu taxa de timbru de 8 lei și timbru judiciar de 0,6 lei.

În dovedire, reclamanta a atașat cererii o serie de înscrisuri.

Pârâta ADMINISTRAȚIA NAȚIONALĂ A PENITENCIARELOR nu a formulat *întâmpinare* și nici nu a trimis reprezentant în fața instanței, atitudine interpretată de către instanță ca un început de dovadă în favoarea reclamantei.

În baza dispozițiilor art. 13 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ Curtea a solicitat, iar pârâta a depus la dosar Decizia Directorului General al A.N.P. nr. 486 din 13.08.2008 și Metodologia privind procedura de acordare a recompenselor persoanelor private de libertate, aprobată prin decizie (filele 14 - 22).

Analizând actele și lucrările dosarului, în raport de obiectul cererii de chemare în judecată și de temeiurile de drept incidente în cauză, Curtea reține următoarele:

În fapt, prin Decizia Directorului General al Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 486 din 13.08.2008 (fila 14) a fost aprobată **Metodologia privind procedura de acordare a recompenselor persoanelor private de libertate**, prevăzută în anexa la decizie (filele 15 - 22), în preambulul deciziei făcându-se referire la Hotărârea Guvernului nr. 1849/16.11.2004 privind organizarea, funcționarea și atribuțiile Administrației Naționale a Penitenciarelor, cu modificările și completările ulterioare și la prevederile Legii nr. 275/14.07.2006 privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal și ale Regulamentului de aplicare acesteia, ratiunea adoptării actului administrativ fiind relevată ca fiind „în vederea asigurării unei proceduri unitare de recompensare a persoanelor private de libertate”.

Curtea reține că ceea ce contestă reclamanta, în fapt, sunt exclusiv prevederile alineatului 4 al art. 1 din Metodologia privind procedura de acordare a recompenselor persoanelor private de libertate, care are două teze distincte, prima conținând o serie de condiții (în literele a) - d)) suplimentare ce se vor avea în vedere la analizarea situației persoanei private de libertate, în vederea acordării recompensei cu permisiunea de ieșire din penitenciar:

„(4) La analizarea situației persoanei private de libertate, în vederea acordării recompensei cu permisiunea de ieșire din penitenciar, se au în vedere și următoarele condiții:

- a. să nu fie cercetată sau urmărită penal în altă cauză;
- b. să nu aibă pe rol afaceri judiciare al căror obiect poate influența conduita și comportamentul acesteia pe perioada permisiunii de ieșire din penitenciar;
- c. Să nu fie clasificată în categoria celor cu grad sporit de risc;
- d. Să fi menținut constant legătura cu familia prin vizite, corespondență sau telefon.”

Cea de-a doua teză conține o condiționare de ordin procedural:

„De regulă, recompensa cu permisiunea de ieșire din penitenciar se acordă numai după o perioadă de cunoaștere și evaluare în cadrul aceluiași loc de deținere de cel puțin 4 luni înaintea analizării”.

Metodologia a fost adoptată pentru punerea în aplicare a prevederilor referitoare la acordarea recompenselor persoanelor private de libertate cuprinse în Legea nr. 275 din 4 iulie 2006 privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, publicată în Monitorul Oficial nr. 627 din 20 iulie 2006, respectiv în Secțiunea 1 - Recompense, din Cap. VII - Recompense, abateri și sancțiuni disciplinare.

Astfel, în Secțiunea 1 există două articole, art. 68 și art. 69, care prevăd următoarele:

„ Secțiunea 1

Recompense

Art. 68 - Felurile recompenselor

(1) Persoanelor condamnate la pedepse privative de libertate, care au o bună conduită și au dovedit stăruință în muncă sau în cadrul activităților educative, culturale, terapeutice, de consiliere psihologică și asistență socială, al instruirii școlare și al formării profesionale, li se pot acorda următoarele recompense:

- a) încredințarea unei responsabilități în cadrul activităților prevăzute în art. 64;

- b) ridicarea unei sancțiuni disciplinare aplicate anterior;
- c) suplimentarea drepturilor la pachete și vizite;
- d) acordarea de premii constând în materiale pentru activități ocupaționale;
- e) permisiunea de ieșire din penitenciar pentru o zi, dar nu mai mult de 15 zile pe

an;

f) permisiunea de ieșire din penitenciar pe o durată de cel mult 5 zile, dar nu mai mult de 25 de zile pe an;

g) permisiunea de ieșire din penitenciar pe o durată de cel mult 10 zile, dar nu mai mult de 30 de zile pe an.

(2) Recompensele prevăzute în alin. (1) lit. a) - e) pot fi acordate de comisia pentru individualizarea regimului de executare a pedepselor privative de libertate, la propunerea șefului secției unde este deținută persoana condamnată, iar recompensele prevăzute în alin. (1) lit. f) și g) pot fi acordate de către directorul general al Administrației Naționale a Penitenciarelor, la propunerea comisiei pentru individualizarea regimului de executare a pedepselor privative de libertate.

Art. 69 - Permisiiunea de ieșire din penitenciar

(1) Permisiiunea de ieșire din penitenciar poate fi acordată în condițiile art. 68 în următoarele cazuri:

a) prezentarea persoanei condamnate în vederea ocupării unui loc de muncă după punerea în libertate;

b) susținerea unui examen de către persoana condamnată;

c) menținerea relațiilor de familie ale persoanei condamnate;

d) pregătirea reintegrării sociale a persoanei condamnate;

e) participarea persoanei condamnate la înhumarea soțului/soției, unui copil, părinte, frate/soră sau bunic.

(2) Permisiiunea de ieșire din penitenciar pe durata unei zile, pentru cazurile prevăzute în alin. (1) lit. a) - d), se poate acorda persoanelor condamnate care execută pedepse privative de libertate în regim închis.

(3) Permisiiunea de ieșire din penitenciar pe o durată de cel mult 5 zile, pentru cazurile prevăzute în alin. (1) lit. a) - d), se poate acorda persoanelor condamnate care execută pedepse privative de libertate în regim semideschis.

(4) Permisiiunea de ieșire din penitenciar pe o durată de cel mult 10 zile, pentru cazurile prevăzute în alin. (1) lit. a) - d), se poate acorda persoanelor condamnate care execută pedepse privative de libertate în regim deschis.

(5) Permisiiunea de ieșire din penitenciar, pentru cazul prevăzut în alin. (1) lit. e), poate fi acordată pe o durată de cel mult 5 zile tuturor persoanelor condamnate, indiferent de regimul de executare, dacă îndeplinesc condițiile prevăzute de art. 68 alin. (1)."

De asemenea, pentru punerea în aplicare a acestor dispoziții legale, a fost adoptat și Regulamentul de aplicare a Legii nr. 275/2006 privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, prin H.G. nr. 1.897 din 21 decembrie 2006, modificat ulterior prin H.G. Nr. 1.113/03.11.2010, publicată în M.Of. nr. 838/14.12.2010, care, în Cap. VIII - Recompense, abateri și sancțiuni disciplinare, Secțiunea 1 - Recompense, reglementează condiții generale și o procedură cu caracter general în art. 141 și 142, apoi în art. 147 și 148 condiții și proceduri specifice pentru recompensa cu permisiiunea de ieșire din locul de deținere:

„Art. 147 - Acordarea recompensei cu permisiiunea de ieșire din locul de deținere

(1) Permisivitatea de ieșire din locul de deținere prevăzută la art. 68 alin. (1) lit. e) - g) din Lege poate fi acordată numai persoanelor private de libertate care au avut o conduită constant pozitivă și prezintă suficientă încredere că nu mai comit alte infracțiuni.

(2) Comisia prevăzută la art. 68 alin. (2) din Lege acordă recompensa prevăzută la art. 68 alin. (1) lit. e) din Lege sau propune acordarea recompenselor prevăzute la art. 68 alin. (1) lit. f) și g) din aceeași lege, după o analiză temeinică, *conform procedurii* stabilite prin decizie a directorului general al Administrației Naționale a Penitenciarelor.

Art. 148 - Măsurile determinate de permisivitatea de ieșire din penitenciar

(1) Înainte de ieșirea din locul de deținere, persoanei private de libertate i se aduc la cunoștință următoarele:

a) data și ora la care trebuie să se înapoieze;
b) regulile pe care trebuie să le respecte și consecințele nerespectării acestora;
c) obligativitatea prezentării la autoritățile publice locale sau la organele de poliție din localitatea în care se deplasează, pentru confirmarea prezenței în acea localitate, atât la sosire, cât și la plecare, în cazul unei permisivități de ieșire din penitenciar mai mari de 24 de ore.

(2) Cu această ocazie, persoana privată de libertate semnează un angajament, în sensul celor prevăzute la alin. (1).

(3) În cazul minorilor, persoanelor private de libertate cu capacitate de exercițiu restrânsă ori al persoanelor private de libertate cu dizabilități, care pentru deplasare necesită însoțitor, administrația locului de deținere înștiințează în timp util reprezentanții legali ori, după caz, soțul sau soția ori rudele până la gradul IV inclusiv, care semnează angajamentul prevăzut la alin. (2) alături de persoanele private de libertate.

(4) La ieșirea din locul de deținere, persoanei private de libertate i se înmânează actul de învoire, care face dovada identității și a intervalului de timp pentru care este acordată permisivitatea.

(5) O zi permisivitate de ieșire din penitenciar este echivalentă cu intervalul orar de 24 de ore.

(6) Despre permisivitatea ieșirii din penitenciar serviciul de evidență deținuți informează, înainte de plecarea din locul de deținere, organele de poliție aflate în raza localității unde se deplasează persoana privată de libertate.

(7) Cheltuielile efectuate pe timpul permisivității ieșirii din penitenciar sunt suportate de către persoana privată de libertate."

Pentru punerea în aplicare a dispozițiilor cu caracter normativ cuprinse în cele două acte normative - legea și hotărârea de guvern - și în baza abilitării stabilite în art. 147 alin. 2 din Regulament, a fost emisă Metodologia privind procedura de acordare a recompenselor persoanelor private de libertate, aprobată prin *Decizia Directorului General al A.N.P. nr. 486 din 13.08.2008*, contestată de reclamantă în prezenta cauză.

Față de criticile concrete și punctuale aduse exclusiv alineatului 4 al art. 1 din Metodologie, Curtea nu va face o cenzură extinsă asupra întregului act administrativ cu caracter normativ contestat, chiar dacă reclamanta în mod formal a solicitat anularea *Deciziei Directorului General al A.N.P. nr. 486 din 13.08.2008*, fără a se preciza dispozițiile a căror anulare o solicită, astfel încât analiza de legalitate va viza exclusiv acest alineat, cu cele două teze ale sale, astfel cum au fost expuse mai sus.

X Curtea, analizând actul administrativ cu caracter normativ contestat mai întâi din perspectiva respectării competențelor delegate în vederea adoptării lui, Constată că directorului general al Administrației Naționale a Penitenciarelor i s-au delegat competențe, prin Regulamentul de aplicare a Legii nr. 275/2006 privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, exclusiv pentru stabilirea unei proceduri pe baza căreia comisia prevăzută la art. 68 alin. (2) din Lege să acorde recompensa prevăzută la art. 68 alin. (1) lit. e) din Lege sau să propună acordarea recompenselor prevăzute la art. 68 alin. (1) lit. f) și g) din aceeași lege, nicidecum pentru stabilirea unor condiții suplimentare decât cele legale și nici măcar prin posibilitatea stabilirii unui termen de așteptare în cadrul căruia deținutul să nu poată beneficia de recompensa constând în permisiunea de ieșire din locul de deținere.

Astfel, din această perspectivă, alin. 4 al art. 1 a fost adoptat prin săvârșirea unui exces de putere, în sensul art. 2 alin. 1 lit. n) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în forma încălcării limitelor competenței.

Cea de-a doua dimensiune ce urmează a fi verificată este cea relevată de către reclamantă, care vizează săvârșirea excesului de putere și prin încălcarea drepturilor și libertăților persoanelor cărora li se adresează, respectiv persoanelor aflate în executarea unor pedepse privative de libertate.

Din această perspectivă, Curtea apreciază că toate criticile reclamantei sunt fundamentate, toate condițiile instituite prin literele a), b), c) și d), precum și termenul „de cel puțin 4 luni înaintea analizării” prevăzută la teza a II-a, neavând niciun suport legal, fiind condiții și limitări suplimentare, pentru care nu există nicio justificare și sunt de natură să aducă atingere dreptului stabilit în art. 68 și 69 din Legea privind executarea pedepselor și a măsurilor dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal.

X Astfel, chiar din modul de redactare a ipotezei normei juridice cuprinse în alin. 4 teza I, rezultă că emitentul a avut intenția declarată de a institui noi condiții: „La analiza situației persoanei private de libertate, în vederea acordării recompensei cu permisiunea de ieșire din penitenciar, se au în vedere și următoarele condiții”, aspect de plano de natură să îngreuească dreptul instituit pentru persoana aflată în stare de detenție de a obține permisiunea de ieșire din penitenciar. Mai mult, condiția impusă litera a - „să nu fie cercetată sau urmărită penal în altă cauză” este o condiție care, pe de o parte, încalcă prezumția de nevinovăție, în lipsa unei hotărâri judecătorești de condamnare, iar pe de altă parte este o condiție independentă de voința și poziția celui vizat, constituind împrejurare mai presus de voința sa, care nu poate justifica restrângerea dreptului instituit; condiția de la lit. b - „să nu aibă pe rol afaceri judiciare al căror obiect poate influența conduita și comportamentul acesteia pe perioada permisiunii de ieșire din penitenciar” extinde sfera litigiilor care pot împiedica materializarea dreptului, fiind adăugată o condiție subiectivă care ar trebui să constituie exclusiv un element de apreciere la îndemâna comisiei pentru individualizarea regimului de executare a pedepselor privative de libertate sau a șefului secției unde este deținută persoana condamnată, care are atribuția de a propune acordarea acestor recompense; la fel, condiția de la lit. c - „Să nu fie clasificată în categoria celor cu grad sporit de risc” reprezintă un element de apreciere e intră în dreptul de apreciere al autorității abilitate să formuleze propunerea de recompensare, precum și a celei abilitate să decidă asupra recompensei”; condiția de la litera d - „Să fi menținut constant legătura cu familia prin vizite, corespondență sau telefon.” Reprezintă o condiție nejustificată, argumentele reclamantei fiind perfect întemeiate, întrucât pot exista condiții obiective care să justifice imposibilitatea

menținerii constante a legăturii cu familia, dar care nu pot îngădi dreptul persoanei private de libertate de a beneficia de această formă de recompensă.

De asemenea, cea de-a doua teză ce conține condiționarea de ordin procedural - „De regulă, recompensa cu permisiunea de ieșire din penitenciar se acordă numai după o perioadă de cunoaștere și evaluare în cadrul aceluiași loc de deținere de cel puțin 4 luni înaintea analizării”, are aptitudinea să limiteze în mod nejustificat dreptul stabilit la art. 68 alin. 1 literele e), f) și g), în special coroborată cu dispoziția din alin. 2 al art. 1 din Metodologie, care limitează recompensele la una pe lună, în circumstanțe speciale, precum ar fi transferul persoanei condamnate.

Pentru toate aceste considerente, Curtea va admite în parte acțiunea reclamantei și va dispune anularea alineatului 4 al art. 1 din Metodologia aprobată prin Decizia Directorului General al A.N.P. nr. 486 din 13.08.2008, cuprinsă în Anexă, dispunând, totodată, și suspendarea executării dispozițiilor respective până la rămânerea irevocabilă a prezentei sentințe, apreciind că executarea acestora este de natură să-i producă reclamantei o pagubă materială iminentă, determinată de costurile cu deplasarea familiei pentru a întreține legăturile, la penitenciar, în lipsa acordării acestei recompense.

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

Admite în parte acțiunea formulată de către *reclamanta* MOLDOVANU MARILENA CARMEN, aflată în executarea unei pedepse privative de libertate în Penitenciarul Tîrgșor, în contradictoriu cu *pârâta* ADMINISTRAȚIA NAȚIONALĂ A PENITENCIARELOR, cu sediul în sector 2, București, STR. MARIA CHICULEASA nr. 47.

Dispune anularea alineatului 4 al art. 1 din Decizia Directorului General al A.N.P. nr. 486 din 13.08.2008, Anexa.

Dispune suspendarea executării dispozițiilor alineatului 4 al art. 1 din Anexa la Decizia nr. 486 din 13.08.2008, până la rămânerea irevocabilă a prezentei sentințe.

Cu drept de recurs în termen de 5 zile de la comunicare în privința dispozițiilor de suspendare și în 15 zile de la comunicare în privința celei de anulare.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 11.02.2013.

PREȘEDINTE,
Diana-Magdalena Bulancea

GREFIER,
Grigore Dicuțescu

CONFECȚIONAT
ORIGINAL