

R O M Â N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
Completele pentru dezlegarea unor chestiuni de drept

Decizia nr. 12/2018 Dosar nr. [3341/1/2017](#)

Pronunțată în ședința publică din data de 22 februarie 2018

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 418 din 16/05/2018

Ionel Barbă - președintele Secției de contencios administrativ și fiscal - președintele completului
Eugenia Marin - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Claudia Marcela Canacheu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Denisa Angelica Stănișor - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Daniel Gheorghe Severin - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Adriana Florina Secrețeanu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Veronica Năstasie - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Maria Hrudei - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Emilia Claudia Vișoiu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ce formează obiectul sesizării este constituit conform dispozițiilor art. XIX alin. (2) din Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările ulterioare, și ale art. 27⁴ alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare (Regulamentul).

Ședința este prezidată de domnul judecător Ionel Barbă, președintele Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

La ședința de judecată participă domnul Aurel Segărceanu, magistrat-asistent la Secțiile Unite, desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 27⁶ din Regulament.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ia în examinare sesizarea formulată de Curtea de Apel Iași - Secția de contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 2.711/99/2016, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept:

"Interpretarea prevederilor art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, în ceea ce privește: termenul în care creditorul poate solicita fixarea sumei definitive care i se va datora de debitor cu titlu de penalități; natura acestui termen și sancțiunea nerespectării lui; perioada care se are în vedere pentru stabilirea acestei sume, atunci când nu este sumă fixă, ci procentuală și pe zi de întârziere; dacă, în cadrul acestei proceduri, instanța poate stabili valoarea obiectului la care se aplică penalitățile de întârziere, în ipoteza în care instanța prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 nu a stabilit acest lucru".

Magistratul-asistent prezintă referatul cu privire la obiectul sesizării, arătând că instanțele de judecată, în majoritatea covârșitoare, au comunicat că nu au identificat jurisprudență referitoare la chestiunea de drept supusă dezlegării, numai câteva instanțe transmițând hotărâri și/sau puncte de vedere în legătură cu aceasta; se arată, de asemenea, că a fost depus la dosar raportul întocmit de judecătorul-raportor, actul fiind comunicat, potrivit dispozițiilor art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă, părților, ale căror puncte de vedere sunt atașate la dosar.

În urma deliberărilor, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept rămâne în pronunțare asupra sesizării.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra chestiunii de drept ce face obiectul sesizării, constată următoarele:

I. Titularul și obiectul sesizării

1. Curtea de Apel Iași - Secția de contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 15 noiembrie 2017, pronunțată în Dosarul nr. 2.711/99/2016, a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, prin care să se dea o rezolvare de principiu cu privire la următoarea chestiune de drept:

"Interpretarea prevederilor art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 554/2004), în ceea ce privește: termenul în care creditorul poate solicita fixarea sumei definitive care i se va datora de debitor cu titlu de penalități; natura acestui termen și sancțiunea nerespectării lui; perioada care se are în vedere pentru stabilirea acestei sume, atunci când nu este sumă fixă, ci procentuală și pe zi de întârziere; dacă, în cadrul acestei proceduri, instanța poate stabili valoarea obiectului la care se aplică penalitățile de întârziere, în ipoteza în care instanța prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 nu a stabilit acest lucru".

II. Expunerea succintă a procesului. Obiectul învestirii instanței care a solicitat pronunțarea unei hotărâri prealabile. Stadiul procesual în care se află pricina

A. Date preliminare

2. Prin Sentința nr. 2.605 din 20.11.2012, pronunțată în Dosarul nr. 1.560/118/2012, Tribunalul Iași a admis cererea formulată de reclamanta societate comercială și a obligat pârâțul Municipiul Constanța la ajustarea tarifelor pentru activitatea specifică serviciului de salubritate, în conformitate cu parametrul de ajustare convenit prin Contractul nr. 70.717 din 9.05.2008 încheiat între părți, respectiv indicele lunar al prețurilor de consum pentru servicii comunicat de Institutul Național de Statistică, raportat la anul 2008, începând cu 1.10.2011. Împotriva acestei sentințe nu a fost declarată cale de atac.

3. La data de 17.10.2014, Municipiul Constanța a formulat cerere de lămurire a dispozitivului sentinței, solicitând instanței să precizeze dacă obligației sale de a proceda la ajustarea tarifului îi corespunde obligația corelativă a reclamantei de a depune documentația legală, pentru perioada 01.10.2011 - prezent, conform Ordinului președintelui Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice nr. 109/2007 privind aprobarea Normelor metodologice de stabilire, ajustare sau modificare a tarifelor pentru activitățile specifice serviciului de salubritate a localităților (Ordinul nr. 109/2007). Cererea de lămurire a fost respinsă prin Încheierea nr. 408 din 31.03.2015 a Tribunalului Iași, rămasă irevocabilă prin Decizia nr. 909 din 14.09.2015 a Curții de Apel Iași.

4. Ulterior, în Dosarul nr. 842/99/2015 al Tribunalului Iași, reclamanta a solicitat, la data de 07.11.2014, aplicarea de penalități de 1% pe zi de întârziere, până la executarea Sentinței nr. 2.605 din 20.11.2012 a aceleiași instanțe. În aceeași cauză, la data de 03.09.2015, reclamanta și-a completat acțiunea, solicitând și obligarea primarului municipiului Constanța la plata unei amenzi de 20% din salariul minim brut pe economie, pe zi de întârziere, până la executarea Sentinței nr. 2.605 din 20.11.2012 a Tribunalului Iași.

5. Prin Sentința nr. 1.094 din 15.09.2015, Tribunalul Iași a admis cererea și a obligat pârâții la plata către reclamantă a unor penalități de 1% pe zi de întârziere, calculate de la data rămânerii irevocabile a Sentinței civile nr. 2.605 din 20.11.2012 a Tribunalului Iași și până la punerea în executare efectivă a sentinței; a fost obligat primarul municipiului Constanța la plata unei amenzi de 20% din salariul minim brut pe economie, pe zi de întârziere, începând cu data pronunțării în cauză și până la executarea Sentinței nr. 2.605 din 20.11.2012 a Tribunalului Iași.

6. Împotriva Sentinței nr. 1.094 din 15.09.2015 a Tribunalului Iași au formulat recurs pârâții numai cu privire la dispoziția privind aplicarea amenzii, recurs care a fost admis, prin Decizia nr. 141 din 02.02.2016 a Curții de Apel Iași, fiind anulată, în parte, sentința atacată, luându-se act de renunțarea reclamantei la capătul de cerere privind aplicarea amenzii. Sentința nr. 1.094 din 15.09.2015 a Tribunalului Iași a fost comunicată reclamantei la data de 15.10.2015.

B. Cererea de chemare în judecată

7. La data de 5.05.2016, reclamanta a înregistrat pe rolul Tribunalului Iași o cerere, întemeiată pe dispozițiile art. 24 din Legea nr. 554/2004, prin care a solicitat obligarea debitorului Municipiul Constanța la plata sumei de 519.652.595,68 lei, penalități de întârziere calculate la debitul de 45.986.955,37 lei, pentru perioada 1.02.2013-7.03.2016.

C. Hotărârea instanței de fond

8. Prin Sentința nr. 587 din 25.04.2017, Tribunalul Iași a admis, în parte, acțiunea și a fixat suma definitivă datorată de pârât reclamantei, cu titlu de penalități de întârziere pentru neîndeplinirea obligației prevăzute în titlul executoriu - Sentința nr. 2.605 din 20.11.2012 a Tribunalului Iași, pentru perioada 1.02.2013-7.03.2016, la suma de 413.187.664,48 lei.

9. Pentru a pronunța această soluție, prima instanță a făcut verificarea condițiilor art. 906 alin. (4) din Codul de procedură civilă. La fixarea sumei s-a avut în vedere suma stabilită prin expertiză contabilă, prin raportare la suma de 63.537.050,30 lei, reprezentând valoarea ajustării tarifelor (nu a facturilor) pentru activitatea specifică serviciilor de salubritate, conform parametrului de ajustare stabilit prin Contractul nr. 70.717 din 9.05.2008, respectiv indicele lunar al prețurilor de consum pentru servicii, comunicat de I.N.S., raportat la iunie 2008.

D. Calea de atac formulată

10. Împotriva acestei sentințe au declarat apel atât reclamanta, cât și pârâtul Municipiul Constanța.

11. Reclamanta a formulat apel, fiind nemulțumită de modul de acordare a cheltuielilor de judecată.

12. Pârâtul și-a manifestat nemulțumirea față de împrejurarea că instanța a primit concluziile expertizei contabile, susținând că, în absența documentației prevăzute de dispozițiile art. 8 alin. (2) din Ordinul nr. 109/2007, la care face trimitere art. 22 din Contractul nr. 70.717/2008, nu se poate determina suma reprezentând ajustarea tarifelor. A susținut apelanta- pârâtă că, potrivit art. 13 alin. (2) din Ordinul nr. 109/2007, nivelul tarifului rezultat nu poate depăși nivelul actual, ajustat cu indicii de creștere a parametrului de ajustare. Lipsa din documentație a fișelor de fundamentare a tarifului pe elemente de cheltuieli, din care rezultă costurile reale efectuate de reclamantă, atrage imposibilitatea autorității de a verifica respectarea prevederilor art. 13 alin. (2) din Ordinul nr. 109/2007, în sensul că nu poate verifica dacă nivelul tarifului rezultat din ajustare depășește nivelul tarifului din contract, ajustat cu indicele lunar al prețurilor de consum pentru servicii.

13. În apel, instanța, din oficiu, a invocat excepția tardivității cererii de chemare în judecată.

III. Dispozițiile legale supuse interpretării

14. Legea nr. 554/2004:

"Art. 24. - Obligația executării

(1) Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii.

(2) În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligația sa, aceasta se duce la îndeplinire

prin executare silită, parcurgându-se procedura prevăzută de prezenta lege.

(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, 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.

* Notă: Prin Decizia Curții Constituționale nr. 898 din 17 decembrie 2015¹, Curtea Constituțională a constatat că soluția legislativă potrivit căreia încheierea prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 este "definitivă" este neconstituțională.

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 148 din 26 februarie 2016.

(4) Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților debitorul nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă 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. 891 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației.

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

IV. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea chestiunii de drept

A) Recurenta a apreciat că, din interpretarea art. 24 alin. (3) - (5) din Legea nr. 554/2004, pe de o parte, și art. 906 și 892 din Codul de procedură civilă, pe de altă parte, rezultă că procedura de obligare a debitorului la plata de penalități se declanșează la cererea creditorului, care poate acționa în termenul de prescripție a executării silite, de 3 ani, prevăzut de art. 705 din Codul de procedură civilă.

15. Stabilirea sumei definitive se poate face la cererea creditorului, după împlinirea termenului de 3 luni de la data comunicării încheierii de acordare a penalităților, dacă debitorul persistă în neexecutare. Stabilirea unei sume definitive nu se poate face, în lipsa unei cereri a creditorului sau înaintea împlinirii termenului de 3 luni, chiar dacă debitorul ar solicita aceasta. Relevant pentru stabilirea naturii juridice a termenului de 3 luni este art. 24 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, care conferă instanței de executare o serie de atribuții care se exercită din oficiu, în sensul că, după împlinirea termenului prevăzut la alin. (4), dacă executarea nu s-a realizat, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului, prin hotărâre dată cu citarea părților.

16. Rațiunea legiuitorului a fost aceea de a constrânge debitorul să execute obligația de a face, în termenul de prescripție a executării silite. Prin urmare, termenul de 3 luni marchează începutul curgerii termenului de prescripție pentru cuantificarea penalităților, și nicidecum nu este reglementat de legiuitor ca un termen de decădere.

17. În actuala reglementare, prescripția nu mai este de ordine publică, ci privată, iar debitorul nu a înțeles să invoce prescripția dreptului la acțiune, instanța nefiind îndreptățită să o ridice din oficiu.

18. În ceea ce privește perioada pentru care se fixează suma reprezentând penalități, art. 906 alin. (2) din Codul de procedură civilă prevede că acestea se plătesc până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu. Raportat la natura juridică a penalităților, ca mijloc de constrângere a debitorului, momentul care marchează începutul curgerii penalităților este de 30 de zile de la data

rămânerii definitive a hotărârii judecătorești și se întinde până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu.

19. În procedura prevăzută de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, instanța este obligată să stabilească valoarea obiectului obligației care constituie baza de calcul al penalităților.

20. Reclamanta apreciază că, deși textul art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 este similar cu cel al art. 906 alin. (4) din Codul de procedură civilă, asupra căruia Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept s-a pronunțat prin Decizia nr. 16 din 6 martie 2017², instanța de judecată nu este în măsură să extindă aplicarea acestei din urmă decizii la cauza în speță, întrucât procedura execuțională este una distinctă, reglementată de norme speciale, care au prioritate față de regula de drept comun, generală.

² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 258 din 13 aprilie 2017.

B) Pârâțul consideră că excepția tardivității, invocată din oficiu de instanța de apel, este întemeiată, în cauză fiind aplicabile considerentele Deciziei nr. 16 din 6 martie 2017, prin care Înalta Curte de Casație și Justiție a interpretat dispozițiile art. 906 alin. (4) din Codul de procedură civilă, statuând cu privire la regimul penalităților de întârziere care pot fi acordate în temeiul acestui articol și stabilind că acest text permite creditorului formularea unei cereri de fixare a sumei datorate de debitor cu titlu de penalități, în termen de 3 luni de la data pronunțării încheierii de aplicare a penalității.

21. Totodată, instanța supremă a stabilit că dispozițiile legale supuse interpretării [art. 906 alin. (4) din Codul de procedură civilă] limitează în mod expres perioada de calcul al penalităților, în vederea stabilirii unei sume definitive printr-o încheiere ce poate fi executată silit, că este admisibilă formularea unei singure cereri prin care creditorul să ceară instanței fixarea sumei definitive și că nu este posibilă obținerea unor încheieri definitive, periodice, care să stabilească suma finală datorată de debitor cu titlu de penalități; o ipoteză contrară ar conduce la îndepărtarea de la scopul reglementării și ar diminua efectul de mijloc de constrângere, dând naștere unui mecanism periculos, apt să conducă la abuzuri din partea creditorului.

22. În opinia pârâțului, sancțiunea se poate aplica doar pentru 3 luni, pentru a fi valorificat art. 1.534 alin. (2) din Codul civil, potrivit căruia debitorul nu datorează despăgubiri pentru prejudiciile pe care creditorul le-ar fi putut evita cu minimă diligență. În cazul în speță, titlul executoriu este din anul 2012, iar sancțiunea penalităților a fost dispusă în anul 2015. Creditoarea, prin atitudinea sa pasivă, a urmărit creșterea artificială a valorii penalităților de întârziere, în dauna intereselor municipiului Constanța care, oricum, nu putea executa obligația de a face în lipsa documentației de ajustare.

23. Pârâțul apreciază că primele trei aspecte ale chestiunii de drept ce formează obiectul sesizării nu sunt noi, întrucât au fost dezlegate prin Decizia nr. 16 din 6 martie 2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, sesizarea fiind, deci, inadmisibilă cu privire la aceste aspecte.

24. Concluzionează pârâțul că numai ultimul aspect al chestiunii de drept supuse dezlegării îndeplinește condițiile de admisibilitate și cu privire la acesta se impune interpretarea dispozițiilor legale în discuție.

V. Punctul de vedere al completului de judecată care a formulat sesizarea

A. Cu privire la admisibilitatea sesizării

25. Instanța de trimitere a apreciat că sunt îndeplinite cerințele prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă, arătând că de lămurirea chestiunii de drept invocate depinde soluționarea pe fond a cauzei.

26. Referitor la condiția noutății, apreciind că este îndeplinită, instanța de trimitere a arătat că

problema de drept ce face obiectul sesizării nu își găsește dezlegarea prin Decizia nr. 16 din 6 martie 2017, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

27. Astfel, se arată în cuprinsul sesizării, prin Decizia nr. 16 din 6 martie 2017, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat asupra interpretării art. 906 din Codul de procedură civilă, al cărui conținut este similar cu cel al art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, supus interpretării în cauza de față, însă din perspectiva naturii juridice a penalităților reglementate de acest text de lege, stabilind că nu au caracter reparator și nu au nicio legătură cu prejudiciul suferit de creditor, care se repară pe calea daunelor interese, care se pot cumula cu penalitățile.

28. Totodată, susține instanța de trimitere, deși la paragraful 67 din cuprinsul Deciziei nr. 16 din 6 martie 2017, pronunțată de Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, se face vorbire de cererea creditorului, formulată după scurgerea unui termen de trei luni de la data comunicării încheierii prin care s-a dispus aplicarea penalităților, iar la paragraful 68 este menționat un termen de 3 luni pentru cererea de stabilire a sumei fixe datorate de debitor cu titlu de penalități, instanța supremă nu dă o interpretare naturii acestui termen și sancțiunii aplicabile.

29. Or, arată instanța de trimitere, tocmai acesta este obiectul sesizării formulate, în contextul în care practica instanțelor de judecată, în prezent, este de a considera că un creditor nu poate formula cererea de fixare a sumei decât după expirarea termenului de 3 luni, acordat debitorului pentru executarea de bunăvoie. Susține instanța de trimitere că se pune problema modificării acestei jurisprudențe, în sensul considerării termenului de 3 luni, prevăzut de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, ca fiind un termen de decădere.

30. Cu privire la perioada pentru care se pot acorda aceste penalități, textul art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 face trimitere la art. 905 (actualul art. 906) din Codul de procedură civilă, care la alin. (2) prevede că aceste penalități se acordă "până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu". În sensul interpretării art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 prin prisma art. 24 alin. (3) din aceeași lege, respectiv art. 906 alin. (2) din Codul de procedură civilă, a fost și interpretarea instanței de fond în cauza de față.

31. Astfel, la paragraful 77 din Decizia nr. 16 din 6 martie 2017, Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut că "dispozițiile alin. (4) al aceluiași articol (art. 906 - n.r.) limitează în mod expres perioada de calcul al acestora (penalităților - n.r.) în vederea stabilirii unei sume definitive printr-o încheiere care să poată fi executată silit", configurând, în acest fel, posibilitatea interpretării acestui text de lege în sensul că acordarea penalităților se face doar pentru cele 3 luni, de la data obligării la penalități, potrivit art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, și până la expirarea celor 3 luni, în care debitorul avea obligația de a executa.

B. Cu privire la chestiunea de drept ce formează obiectul sesizării

32. Arătând că problematica interpretării art. 24 din Legea nr. 554/2004 a fost discutată la Întâlnirea președinților secțiilor de contencios administrativ și fiscal de la Înalta Curte de Casație și Justiție și curțile de apel, din 30-31 mai 2016 (Oradea), pct. 3 filele 5-9 din minuta întocmită cu această ocazie, instanța de trimitere prezintă concluziile la care s-a ajuns după dezbaterile purtate de participanții la această întâlnire, în sensul că:

- încheierea prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 are caracter de sine stătător, iar dispozițiile alin. (4) ale aceluiași articol reglementează o etapă distinctă, de definitivare a procedurii;

- amenda și penalitățile stabilite cu titlu definitiv trebuie să acopere întreaga perioadă cuprinsă între momentul expirării termenului prevăzut pentru executarea de bunăvoie și până la data pronunțării hotărârii;

- în această etapă nu mai poate fi repus în discuție quantumul penalităților stabilit prin încheierea prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, care a dobândit putere de lucru judecat;

- în măsura în care suma stabilită definitiv cu titlu de penalități nu acoperă prejudiciul suferit de creditor, prin neexecutarea obligației, instanța poate face aplicarea art. 24 alin. (4) teza finală și poate obliga debitorul la plata de despăgubiri în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă.

33. În continuare, sub titlul "punctul de vedere al completului de judecată asupra chestiunii de drept sesizate", instanța de trimitere prezintă mai multe opinii cu privire la aspectele ce constituie problema de drept invocată.

i. Astfel, cu privire la primul aspect, referitor la termenul în care creditorul poate solicita fixarea sumei cu titlu de penalități în procedura prevăzută de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, la natura juridică a acestui termen și la sancțiunea aplicabilă, sunt exprimate următoarele opinii:

a) termenul este de 3 luni, fiind prevăzut de art. 24 alin. (4) teza inițială din Legea nr. 554/2004 ca termen de decădere, care atrage sancțiunea respingerii acțiunii ca tardivă, dacă nu este respectat. Este adevărat că, așa cum este formulat textul articolului, apare că, pentru a obține fixarea sumei definitive, creditorul ar trebui să aștepte, întâi, expirarea termenului de 3 luni, pentru a vedea dacă debitorul execută de bunăvoie obligația sa, însă textul trebuie interpretat în ansamblul reglementării art. 24 și al procedurii de executare silită.

34. Potrivit acestei prime opinii, creditorul are a respecta termenul de prescripție doar pentru a obține obligarea debitorului la plata de penalități, după obținerea încheierii date în temeiul art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, creditorul având obligația de a formula cererea de obținere a sumei definitive, în termenul de 3 luni, ca etapă de executare; după expirarea celor 3 luni, instanța de executare este obligată să facă aplicarea alin. (5) al aceluiași articol, respectiv să verifice existența cererii creditorului și, în lipsa acesteia, să fixeze din oficiu, în procedura reglementată, suma reprezentând amendă.

35. Formularea art. 25 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, care face trimitere la existența cererii creditorului la momentul expirării termenului de 3 luni, susține această ipoteză. Totodată, în susținerea acestei interpretări sunt și considerentele Deciziei nr. 16 din 6 martie 2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, precum și cele ale Deciziei nr. 7 din 15 aprilie 2013³, pronunțată de Completul competent să judece recursul în interesul legii al aceleiași instanțe.

³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 263 din 10 mai 2013.

36. De asemenea, scopul acestor penalități, care nu sunt sume destinate acoperirii prejudiciului creditorului, ci au caracter sancționator, este acela de a determina debitorul să execute cât mai repede obligația sa. A permite creditorului să formuleze cererea de fixare a sumei în termenul de prescripție calculat de la data obligării la plata de penalități ar însemna a-i acorda posibilitatea de a prelungi, în vederea obținerii unei sume cât mai mari, perioada de executare a titlului executoriu inițial (obligație de a face sau de a da), ceea ce ar fi contrar voinței legiuitorului. De asemenea, dacă s-ar admite formularea unei astfel de cereri într-un termen de prescripție, s-ar naște discuții cu privire la data de la care începe să curgă acest termen: de la momentul hotărârii de obligare a debitorului la emiterea unui act administrativ/operațiuni administrative sau de la momentul hotărârii de obligare la penalități.

b) termenul este, în lipsa unei alte stipulări, termenul general de prescripție, care se calculează de la momentul când debitorul a fost obligat la plata penalităților.

37. Termenul de 3 luni, prevăzut de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 este, potrivit acestei opinii, un termen prohibitiv, care împiedică formularea cererii de fixare a sumei înainte de împlinirea lui, în acest sens, făcându-se trimitere și la doctrină, respectiv G. Boroi, Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole, ediția a doua, pag. 719. De asemenea este menționată Decizia Curții Constituționale nr. 5 din 17 ianuarie 2017⁴, care, la paragraful 19, arată că "(...)

Stabilirea unei sume definitive nu se poate face în lipsa unei cereri a creditorului sau înainte termenului de 3 luni, chiar dacă debitorul ar solicita aceasta".

⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 329 din 8 mai 2017.

c) într-o a treia opinie, pe care instanța de trimitere o atribuie literaturii de specialitate (G. Boroș, Drept procesual civil, ediția a patra, pag. 1.350), invocându-se argumentul că aceste penalități de întârziere reprezintă mijloace specifice de constrângere pentru obținerea executării în natură a obligației de a face sau de a nu face, care presupune faptul personal al debitorului, se apreciază că cererea ar trebui formulată înăuntrul termenului de primare a executării silite, termen de 6 luni, care începe să curgă la expirarea termenului de 3 luni prevăzut de art. 906 alin. (4) din Codul de procedura civilă.

ii. În ceea ce privește cel de-al doilea aspect al chestiunii de drept, respectiv perioada care se are în vedere pentru stabilirea sumei reprezentând penalitățile, atunci când nu este sumă fixă, ci procentuală și pe zi de întârziere, sunt exprimate următoarele opinii:

a) instanța investită în temeiul art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 va stabili suma în funcție de criteriile oferite de încheierea prevăzută de art. 24 alin. (3) din aceeași lege, care la rândul său face trimitere la art. 906 din Codul de procedură civilă. Or, potrivit acestui din urmă text, se cunoaște exact valoarea la care se aplică penalitățile, anume valoarea obiectului cererii, precum și perioada până la care se acordă aceste penalități, până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu. A admite acordarea lor doar pentru 3 luni de la data obligării debitorului la plata de penalități ar însemna să se ignore hotărârea pronunțată în temeiul art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004. Termenul de început pentru calculul acestor sume se stabilește de instanța investită potrivit art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, de regulă fiind data rămănerii definitive a hotărârii de obligare la penalități;

b) într-o altă opinie, penalitățile se pot stabili doar pentru perioada de 3 luni de la data obligării debitorului la plata de penalități, prin hotărârea prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004. Aceasta, deoarece penalitățile nu reprezintă acoperirea prejudiciului adus creditorului, ci un mijloc de constrângere pentru debitor. La momentul sesizării în temeiul art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, instanța va obliga debitorul la plata acestor penalități, creanța având însă caracter provizoriu, nefiind lichidă și exigibilă, prin urmare neexecutabilă. Legiuitorul a permis creditorului ca, în termen de trei luni de la data comunicării încheierii de aplicare a penalităților, în care debitorul nu își execută obligația, să se adreseze din nou instanței de executare cu o cerere prin care să solicite fixarea sumei finale pe care debitorul trebuie să o plătească cu titlu de penalități. Fiind evident că debitorul nu va mai executa, instanța va cuantifica valoarea sancțiunii, constând în penalități, aceasta urmând, la cererea creditorului, să poată fi cumulată cu despăgubirile care se vor acorda pentru acoperirea prejudiciului. A se acorda aceste penalități până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu înseamnă a acorda creditorului o dublă despăgubire.

iii. Cu privire la cel de-al treilea aspect - dacă în cadrul acestei proceduri, instanța ar putea stabili valoarea obiectului la care se aplică penalitățile de întârziere, în ipoteza în care instanța prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 nu a stabilit acest lucru, sunt prezentate următoarele opinii:

a) fiind instanță de executare, instanța investită cu fixarea sumei definitive poate stabili și valoarea obiectului la care se aplică penalitățile, chiar dacă aceasta nu rezultă din hotărârea prin care debitorul este obligat la emiterea unui/unei act administrativ/operațiuni administrative, respectiv hotărârea de obligare a debitorului la plata de penalități;

b) instanța investită cu fixarea sumei definitive nu face decât să cuantifice suma stabilită prin hotărârea de obligare a debitorului la penalități; dacă această hotărâre nu cuprinde și suma la care se aplică penalitățile (baza de calcul), iar valoarea obiectului cererii nu este evidențiată din procedurile

anterioare de obligare a debitorului, instanța de executare nu poate complini voința instanței care a emis titlul executoriu, creditorul având la îndemână procedura de lămurire a dispozitivului sau contestația la executare, proceduri distincte și mai largi decât procedura sumară reglementată de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

VI. Jurisprudența instanțelor naționale în materie

38. Înalta Curte de Casație și Justiție a pronunțat următoarele decizii, care pot prezenta relevanță în cauză:

- Decizia nr. XX din 12 decembrie 2005⁵ (Secțiunile Unite), prin care a fost admis recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, stabilindu-se că: "Cererea privind obligarea la daune cominatorii este admisibilă și în condițiile reglementării obligării debitorului la plata amenzii civile conform art. 580³ din Codul de procedură civilă. Hotărârea prin care s-au acordat daune cominatorii este susceptibilă de executare silită, la cererea creditorului, în limita daunelor-interese dovedite.";

⁵ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 225 din 13 martie 2006.

- Decizia nr. 7 din 15 aprilie 2013 (Completul competent să judece recursul în interesul legii), potrivit căreia: "În interpretarea și aplicarea art. 460 alin. 1 din Codul de procedură civilă stabilește că termenul de 3 luni de la data când terțul poprit trebuia să consemneze sau să plătească suma urmăribilă, în care creditorul, debitorul sau organul de executare poate sesiza instanța de executare în vederea validării popririi, este un termen imperativ (peremptoriu), legal, fix și absolut, a cărui nerespectare atrage sancțiunea decăderii.";

- Decizia nr. 16 din 6 martie 2017 (Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept), prin care a fost admisă sesizarea formulată de Tribunalul Cluj și s-a stabilit că "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".

39. La solicitarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, instanțele de judecată, în majoritatea covârșitoare, au comunicat că nu au identificat jurisprudență referitoare la chestiunea de drept supusă dezlegării; numai câteva instanțe au transmis hotărâri și/sau puncte de vedere, din analiza cărora se desprind următoarele orientări:

A. Termenul în care creditorul poate solicita fixarea sumei definitive datorate de către debitor este:

a) termenul de 6 luni de la expirarea termenului de 3 luni de la comunicarea încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților, fiind un termen de prescripție;

40. A opinat în acest sens Tribunalul Sibiu - Secția de contencios administrativ și fiscal și Secția a II-a civilă și de contencios administrativ, argumentând că, întrucât în cuprinsul cap. III din Legea nr. 554/2004 nu este prevăzut un astfel de termen, devin aplicabile dispozițiile art. 11 alin. (1) din același act normativ.

b) termenul de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților, prevăzut de art. 24 alin. (4) teza inițială din Legea nr. 554/2004, fiind un termen de decădere.

41. Au opinat în acest sens Tribunalul Bacău - Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal (o opinie); Tribunalul Neamț - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal; Curtea de Apel București - Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și Tribunalul București.

42. S-a arătat că acțiunea introdusă înainte de împlinirea acestui termen este prematur formulată.

c) termenul de prescripție a dreptului de a cere executarea silită de drept comun, de 3 ani, care curge: de la împlinirea termenului de trei luni de la comunicarea încheierii de aplicare a

amenzii/penalității (o opinie)/de la momentul când debitorul a fost obligat la plata penalităților (o opinie) sau de la data stabilită în hotărâre pentru executarea acesteia sau, în lipsa unei astfel de dispoziții, în 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii (o opinie).

43. Au opinat în acest sens Tribunalul Bacău - Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal (o opinie); Tribunalul Ialomița; Tribunalul Ilfov; Tribunalul Bihor - Secția a III-a contencios administrativ și fiscal; Tribunalul Harghita - Secția civilă; Curtea de Apel Târgu Mureș - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal; Curtea de Apel Craiova - Secția de contencios administrativ și fiscal; Tribunalul Iași - Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal; Curtea de Apel Oradea - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (Decizia nr. 617 din 30 martie 2016); Curtea de Apel Constanța - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (deciziile nr. 16/CA din 15 iunie 2016 și nr. 816/CA din 31 octombrie 2016).

B. Perioada care se are în vedere pentru stabilirea sumei definitive, reprezentând penalități:

a) curge de la data comunicării hotărârii de aplicare a amenzii (o opinie)/data rămânerii definitive a hotărârii de obligare la penalități (o opinie) și până la punerea în aplicare a hotărârii.

44. Au opinat în acest sens Tribunalul Sibiu - Secția de contencios administrativ și fiscal și Secția a II-a civilă și de contencios administrativ; Tribunalul Ialomița; Curtea de Apel Galați - Secția pentru cauze de contencios administrativ și fiscal; Tribunalul Galați - Secția pentru cauze de contencios administrativ și fiscal; Tribunalul Iași - Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal; Tribunalul Bihor - Secția a III-a contencios administrativ și fiscal.

45. S-a susținut că a admite acordarea penalităților doar pentru perioada de 3 luni de la data obligării debitorului la plata lor ar însemna să se ignore hotărârea pronunțată în temeiul art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

b) este perioada de 3 luni de la data obligării debitorului la plata de penalități (o opinie)/comunicării încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților (o opinie).

46. Au opinat în acest sens Tribunalul București; Tribunalul Bacău - Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal (o opinie); Curtea de Apel Craiova - Secția de contencios administrativ și fiscal; Curtea de Apel Târgu Mureș (o opinie); Curtea de Apel Constanța - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (deciziile nr. 16/CA din 15 iunie 2016 și nr. 816/CA din 31 octombrie 2016).

47. S-a arătat că penalitățile nu reprezintă acoperirea prejudiciului adus creditorului, ci un mijloc de constrângere pentru debitor. A permite creditorului să facă cererea de fixare a sumei în termenul de prescripție, calculat de la data obligării la plata de penalități, ar însemna a-i acorda posibilitatea de a prelungi, în vederea obținerii unei sume cât mai mari, perioada de executare a titlului executoriu inițial, ceea ce ar fi contrar voinței legiuitorului. La momentul sesizării în temeiul art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, instanța va obliga debitorul la plata acestor penalități, creanța având, însă, caracter provizoriu, nefiind lichidă și exigibilă, prin urmare neexecutabilă.

c) este perioada cuprinsă între data rămânerii definitive a încheierii de stabilire a amenzii/despăgubirii și data formulării cererii de stabilire a sumei definitive.

48. A opinat în acest sens Tribunalul Bacău - Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal a (o opinie).

d) este perioada cuprinsă între momentul împlinirii termenului de 30 de zile, prevăzut de lege pentru executarea hotărârii judecătorești, și momentul pronunțării hotărârii judecătorești prin care se fixează penalitatea definitivă.

49. A opinat în acest sens Curtea de Apel Oradea - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (Decizia nr. 617 din 30 martie 2016).

C. Valoarea la care se aplică penalitățile de întârziere:

a) poate fi stabilită de instanța de executare;

50. Au opinat în acest sens Tribunalul Sibiu - Secția de contencios administrativ și fiscal și Secția a II-a civilă și de contencios administrativ; Tribunalul Neamț - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal; Tribunalul București; Tribunalul Ilfov; Tribunalul Vrancea; Tribunalul Harghita - Secția civilă; Curtea de Apel Târgu Mureș - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal; Curtea de Apel Oradea - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (Decizia nr. 617 din 30 martie 2016); Curtea de Apel Constanța - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (deciziile nr. 16/CA din 15 iunie 2016 și nr. 816/CA din 31 octombrie 2016).

51. S-a argumentat că, în considerarea dispozițiilor art. 892 (fost art. 891) din Codul de procedură civilă, la care face trimitere art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, instanța de executare este ținută să stabilească despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației dacă în titlul executoriu nu s-a stabilit echivalentul despăgubirilor. Prin urmare, aceeași instanță va putea să stabilească valoarea obiectului obligației în vederea cuantificării penalităților, dacă această valoare nu a fost stabilită în prima etapă a procedurii, aceea de aplicare a sancțiunii.

b) se face de către instanța investită cu o cerere de lămurire a dispozitivului sau cu o contestație la executare privind lămurirea titlului executoriu, proceduri distincte și mai largi decât procedura sumară reglementată de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

52. Au opinat în acest sens Tribunalul Bacău - Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal (o opinie); Tribunalul Ialomița; Curtea de Apel Galați - Secția pentru cauze de contencios administrativ și fiscal; Tribunalul Galați - Secția pentru cauze de contencios administrativ și fiscal; Tribunalul Harghita - Secția civilă; Curtea de Apel Târgu Mureș - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal.

VII. Jurisprudența Curții Constituționale

53. În jurisprudența Curții Constituționale au fost identificate următoarele decizii care pot prezenta relevanță în privința chestiunii de drept ce formează obiectul sesizării: Decizia nr. 377 din 7 iunie 2016⁶ referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 24 și art. 25 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și Decizia nr. 5 din 17 ianuarie 2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 906 alin. (1) coroborat cu art. 906 alin. (4) din Codul de procedură civilă, citată mai sus.

⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 676 din 1 septembrie 2016.

VIII. Răspunsul Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

54. Prin Adresa nr. 3.067/C/5.277/III-5/2017 din 17.01.2018, Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a comunicat că la nivelul Secției judiciare - Serviciul judiciar civil nu se verifică, în prezent, practica judiciară, în vederea promovării unui recurs în interesul legii cu privire la problema de drept ce formează obiectul sesizării.

IX. Raportul asupra chestiunii de drept

55. Prin raportul întocmit în cauză, conform art. 520 alin. (7) din Codul de procedură civilă, se apreciază că, față de dispozițiile art. 519 din același cod, sunt întrunite condițiile pentru declanșarea mecanismului privind pronunțarea unei hotărâri prealabile.

56. Pe fondul problemei supuse dezbaterii, prin raport se propune soluția potrivit căreia, în interpretarea prevederilor art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, termenul în care creditorul poate solicita fixarea sumei ce i se datorează de către debitor cu titlu de penalități este termenul de prescripție a executării silite, de 3 ani, reglementat de art. 706 din Codul de procedură civilă, termen care curge de la data executării obligației sau, în caz de neexecutare, de la data expirării termenului

de trei luni, înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligația; penalitățile stabilite în procent pe zi de întârziere se calculează de la momentul indicat în încheierea pronunțată în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, 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, 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.

X. Înalta Curte

57. Examinând sesizarea, raportul întocmit de judecătorul- raportor și chestiunea de drept a cărei dezlegare se solicită, constată următoarele:

A. Cu privire la admisibilitatea sesizării

58. Din cuprinsul prevederilor 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 (întră în această categorie hotărârile pronunțate într-un recurs în interesul legii și hotărârile preliminare).

59. În speță, aceste condiții sunt îndeplinite.

60. Problema ridicată de instanța de trimitere este o problemă reală, Legea nr. 554/2004 neoferind răspunsuri explicite la aspectele puse în discuție prin întrebările formulate. Astfel, nici art. 24 și nici alte prevederi explicite ale legii nu oferă soluții clare cu privire la termenul în care se poate formula cererea de stabilire a penalităților, perioada pentru care se vor stabili penalitățile și modalitatea de evaluare a acestora. Din punctele de vedere formulate de diverse instanțe din țară rezultă că, deși nu s-a conturat o practică neunitară propriu-zisă, nefiind identificate suficiente hotărâri pronunțate pe aceste aspecte, interpretările propuse de instanțe nu sunt convergente, preconizându-se o mare varietate de soluții. Acest fapt confirmă aprecierea instanței de trimitere, în sensul că art. 24 din Legea nr. 554/2004 ridică reale probleme de interpretare.

61. De asemenea, problema prezintă noutate, întrucât art. 24 din Legea nr. 554/2004 a primit forma supusă analizei prin Legea nr. 138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe (Legea nr. 138/2014), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 753 din 16 octombrie 2014. De la data modificării nu a existat o cazuistică suficient de vastă care să permită conturarea unei practici stabile a instanțelor de judecată. În plus, prin Decizia nr. 898 din 17 decembrie 2015, Curtea Constituțională a constatat că soluția legislativă potrivit căreia încheierea

prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 este "definitivă" este neconstituțională. Soluția de dată recentă a instanței constituționale se răsfrânge și asupra modalității de interpretare a alin. (4) din articolul menționat.

62. Cât privește celelalte condiții se constată că problema de drept a fost ridicată în fața Curții de Apel Iași, în cursul judecării unei cereri de apel (ultima cale de atac) formulate împotriva unei sentințe date în condițiile art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, de interpretarea acestui articol depinzând, în mod vădit, soluția ce se va da apelului.

63. În fine, se reține că interpretarea acestui articol nu face obiectul niciunui recurs în interesul legii.

B. Cu privire la chestiunea de drept supusă dezlegării

64. Cu titlu prealabil se impun a fi făcute unele precizări.

65. Procedura de executare silită a hotărârilor de contencios administrativ prin care autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative (obligații de a face care implică faptul personal al debitorului), așa cum este reglementată prin art. 24 din Legea nr. 554/2004 în forma în vigoare după adoptarea Legii nr. 138/2014, presupune două etape:

a) Într-o primă etapă, conform art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, la solicitarea creditorului, instanța de executare 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 (art. 906 după numerotarea realizată în urma republicării). Dispozițiile art. 906 alin. (2) și (3) din Codul de procedură civilă vorbesc de obligarea debitorului la plata în favoarea creditorului a unei penalități de la 100 la 1.000 lei pe zi de întârziere, stabilită până la executarea obligației, dacă obligația nu este evaluabilă în bani, sau a unei penalități între 0,1% și 1% din valoarea obiectului obligației, pe zi de întârziere, dacă obligația este evaluabilă în bani.

b) Într-o a doua etapă, dispozițiile alin. (4) al art. 24 din Legea nr. 554/2004, care se suprapun în parte prevederilor din art. 906 alin. (4) din Codul de procedură civilă, prevăd că "Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților debitorul nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă 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. 891 din Codul de procedură civilă (devenit art. 892 în urma republicării - n.n.), despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației."

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

67. Se constată că solicitarea de interpretare a dispozițiilor art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 comportă trei aspecte distincte.

68. Sub un prim aspect se solicită Înaltei Curți de Casație și Justiție să precizeze termenul înăuntrul căruia creditorul poate formula cererea de calculare a penalităților în condițiile alineatului menționat.

69. Într-o opinie, pe care nu o împărtășim, se apreciază că termenul este enunțat chiar de legiuitor în cuprinsul art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, fiind de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a despăgubirilor [eventual de la data rămânerii definitive a acestei încheieri, în condițiile în care, în urma Deciziei nr. 898/2015 a Curții Constituționale, încheierea pronunțată în temeiul art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 nu mai este definitivă].

70. În primul rând se constată că analiza textului legii exclude o astfel de interpretare. Legiuitorul condiționează formularea cererii creditorului de constatarea faptului că în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților debitorul nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu. Așadar, termenul de 3 luni se referă la perioada în care debitorul, sub presiunea sancțiunilor aplicate prin încheierea pronunțată în condițiile art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, ar trebui să execute hotărârea, nu la perioada în care creditorul trebuie să acționeze prin formularea unei cereri în condițiile art. 24 alin. (4) din același act normativ. Termenul de trei luni este, așadar, un termen prohibitiv pentru creditor, nu un termen de decădere.

71. De altfel, dacă s-ar accepta interpretarea enunțată mai sus, în sensul că termenul de 3 luni este un termen de decădere, ar rezulta că legea nu prevede niciun termen prohibitiv pentru creditor, acesta fiind îndreptățit să solicite stabilirea amenzii definitive și a penalităților imediat după pronunțarea (eventual rămânerea definitivă) a încheierii de aplicare a acestor sancțiuni. Prin aceste consecințe s-ar nega însăși rațiunea reglementării în două etape a procedurii de aplicare a măsurilor coercitive, care este aceea de a pune, într-o primă etapă, presiune pe debitor pentru ca acesta să execute hotărârea judecătorească și doar dacă această presiune se dovedește inefficientă se trece, în a doua etapă, la stabilirea unor sume concrete și a unor despăgubiri pentru neexecutare. Negându-se existența unui termen prohibitiv înăuntrul căruia să se aștepte ca măsurile coercitive să dea rezultate, întreaga procedură devine doar o procedură de stabilire a unor sancțiuni, fără nicio finalitate practică în planul executării silite.

72. În sprijinul acestei interpretări se mai invocă, este adevărat, și paragraful 68 din Decizia nr. 16 din 6 martie 2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept. În cadrul hotărârii menționate, Înalta Curte de Casație și Justiție a avut de răspuns la întrebarea dacă, în interpretarea dispozițiilor art. 906 alin. (4) din Codul de procedură civilă, este admisibilă formularea mai multor cereri de fixare a sumei definitive în condițiile în care obligația stabilită prin titlul executoriu nu este dusă la îndeplinire.

73. Instanța supremă a răspuns în sensul că "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."

74. Între argumentele care fundamentează această interpretare, în paragraful 68 din decizie, se arată că "art. 906 alin. (4) din Codul de procedură civilă permite creditorului formularea unei cereri de fixare a sumei fixe datorate de debitor cu titlu de penalități, în termen de trei luni de la data comunicării încheierii de aplicare a penalității: «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 (...).» Or, în ipoteza în care creditorul s-ar putea adresa instanței de executare cu cereri succesive având ca obiect stabilirea sumei definitive datorate de debitor cu titlu de penalități, condiția formulării fiecărei cereri în termen de trei luni de la data comunicării încheierii de aplicare a penalității nu ar mai putea fi, în mod evident, respectată."

75. Așa cum s-a arătat mai sus, 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.

76. De asemenea este unanim acceptat faptul că nu doar dispozitivul unei hotărâri judecătorești dobândește autoritate de lucru judecat, ci și considerentele pe care acesta se sprijină, inclusiv cele prin care s-a rezolvat o chestiune litigioasă [art. 430 alin. (2) din Codul de procedură civilă].

77. Trebuie, însă, observat că în Decizia nr. 16/2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, argumentul cuprins la paragraful 68 nu constituie argumentul principal în susținerea soluției, ci un argument indirect, cu rol marginal în fundamentarea soluției. Existența unui termen de decădere de trei luni este doar enunțată, nu și

motivată, ceea ce face ca acest aspect să nu poată fi considerat un aspect dezbătut și tranșat în mod efectiv prin hotărârea menționată.

78. De altfel, în paragraful imediat anterior, aceeași instanță precizează că, "Dacă legiuitorul ar fi dorit să lase deschisă creditorului posibilitatea de a formula, în temeiul art. 906 alin. (4) din Codul de procedură civilă, cereri succesive de stabilire a sumei finale datorate de debitor cu titlu de penalități, nu ar mai fi menționat în mod expres caracterul definitiv al sumei stabilite de instanță cu acest titlu, după scurgerea unui termen de trei luni de la data comunicării încheierii (s.n.) prin care a dispus aplicarea respectivelor penalități". Această contradicție confirmă, odată în plus, faptul că problema naturii termenului de trei luni, reglementat de art. 906 alin. (4) din Codul de procedură civilă, nu a constituit un aspect decis de instanță și nu se poate bucura de autoritate de lucru judecat.

79. În plus, contrar acestei interpretări, se constată că, în Decizia nr. 5 din 17 ianuarie 2017, Curtea Constituțională, având de analizat constituționalitatea art. 906 alin. (1) și (4) din Codul de procedură civilă, precizează la paragraful 19 că "stabilirea unei sume definitive nu se poate face în lipsa unei cereri a creditorului sau înaintea termenului de trei luni, chiar dacă debitorul ar solicita aceasta".

80. Nici analiza dispozițiilor alin. (5) al art. 24 nu poate conduce la o altă concluzie. Potrivit acestui text de lege, "În lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului prevăzut la alin. (4), compartimentul executării civile al instanței de executare va solicita autorității publice relații referitoare la executarea obligației cuprinse în titlul executoriu și, în cazul în care obligația nu a fost integral executată, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părților." Din acest text de lege nu se poate desprinde ideea unei decăderi a creditorului din dreptul de a formula cererea reglementată de alin. (4), ci doar a reglementării unei calități procesuale active alternative în ceea ce privește amenda stabilită în beneficiul statului.

81. Legiuitorul a avut în vedere faptul că, în ceea ce privește această amendă, pe de o parte, inițiativa a aparținut creditorului obligației principale [care a formulat o cerere în condițiile alin. (3) al art. 24] dar, pe de altă parte, amenda este stabilită în beneficiul statului. Era firesc, în aceste condiții, ca creditorul obligației principale să poată continua demersul său inclusiv cu privire la amendă, dar, pe de altă parte, trebuia să se recunoască și statului posibilitatea de a urmări executarea propriei creanțe în cazul în care creditorul obligației principale nu dă dovadă de diligență maximă și nu formulează cererea de stabilire a sumelor finale, de îndată ce acest drept îi este recunoscut.

82. Evident, în măsura în care amenzile finale sunt stabilite ca urmare a demersurilor instanței de executare, creditorul mai poate solicita, înăuntrul termenului de prescripție, în condițiile art. 24 alin. (4), doar stabilirea penalităților și a despăgubirilor pentru neexecutare, problema amenzilor fiind deja tranșată.

83. Așadar, termenul de trei luni, reglementat de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, este un termen prohibitiv, nu un termen de decădere.

84. În consecință, se constată că nici articolul analizat și nici alte prevederi cuprinse în Legea nr. 554/2004 nu prevăd termenul în care o astfel de solicitare poate fi formulată, termenul de trei luni nereferindu-se, așa cum s-a arătat mai sus, la acest aspect.

85. Or, dacă legea specială tace, termenul în care poate fi formulată cererea nu poate fi decât termenul general de prescripție, în completarea legii speciale aplicându-se norma generală. Întrucât procedura se situează în faza de executare a unei hotărâri judecătorești, sunt incidente prevederile art. 706 din Codul de procedură civilă referitoare la prescripția dreptului de a cere executarea silită. Potrivit alin. (1) teza I din acest articol, "(1) Dreptul de a obține executarea silită se prescrie în termen de 3 ani, dacă legea nu prevede altfel".

86. Art. 706 alin. (2) teza I din Codul de procedură civilă prevede că "Termenul de prescripție începe să curgă de la data când se naște dreptul de a obține executarea silită". Aplicându-se acest principiu la particularitățile procedurii executării silite reglementate de Legea nr. 554/2004, rezultă

că termenul de prescripție nu poate să curgă decât de la data la care creditorul este îndreptățit să formuleze cererea de calculare a penalităților.

87. În concret, termenul curge de la data executării obligației sau, în caz de neexecutare, de la data împlinirii termenului de trei luni înăuntrul căruia debitorul putea executa în natură obligația, acesta fiind momentul de la care creditorul are posibilitatea de a formula cererea în condițiile art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

88. În concluzie, în interpretarea prevederilor art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, 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 silită, 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.

89. Sub un al doilea aspect, prin sesizare se solicită Înaltei Curți de Casație și Justiție să precizeze perioada pentru care se calculează penalitățile în procedura reglementată de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

90. Cu privire la această întrebare se constată că soluționarea ei presupune stabilirea, pe de o parte, a datei de la care se calculează penalități și, pe de altă parte, a datei până la care curg acestea.

91. Ca principiu trebuie menționat că aplicarea penalităților se realizează în procedura reglementată de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, instanța investită în temeiul acestui articol având obligația să stabilească perioada pentru care se calculează penalitățile.

92. În ceea ce privește data de la care se aplică penalități, hotărârea instanței investite în temeiul art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 are autoritate de lucru judecat, instanța investită cu o cerere a creditorului în temeiul art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 neavând decât competența de a calcula penalitățile, conform criteriilor stabilite prin hotărârea anterioară.

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 împlinesc termenul de trei luni înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligația.

99. În fine, ultima parte a întrebării se referă la posibilitatea ca, în cadrul procedurii reglementate de alin. (4) al art. 24 din Legea nr. 554/2004, instanța să stabilească valoarea obiectului la care se aplică penalitățile de întârziere, în ipoteza în care instanța prevăzută de art. 24 alin. (3) din aceeași lege nu a stabilit acest lucru.

100. Unele instanțe au opinat în sensul că o astfel de posibilitate nu există, întrucât s-ar ajunge ca instanța prevăzută de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 să se substituie în atribuții instanței prevăzute de art. 24 alin. (3) din aceeași lege.

101. Trebuie făcută o distincție cu privire la acest aspect: există, pe de o parte, situația, cel puțin teoretică, în care instanța prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 nu indică nimic cu privire la obiectul la care se aplică penalitățile stabilite în cotă procentuală și, pe de altă parte, situația în care această instanță stabilește că respectivele penalități se aplică la valoarea obiectului litigiului, fără a arăta care este, în concret, această valoare. Întrebarea instanței de trimitere se referă, mai degrabă, la această din urmă ipoteză.

102. În prima situație s-ar putea susține, strict teoretic, că instanța prevăzută de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 nu se poate substitui instanței prevăzute de art. 24 alin. (3) din aceeași lege, ci trebuie să se limiteze a interpreta voința acesteia, iar, în cazul în care această voință nu poate fi identificată, singura soluție ar fi lămurirea dispozitivului. În cazul particular pe care îl analizăm însă, având în vedere prevederea legală cuprinsă în art. 906 alin. (3) din Codul de procedură civilă în care se precizează că penalitățile se calculează ca procentaj din valoarea obiectului obligației, interpretarea voinței instanței care a stabilit penalitățile nu ridică, de principiu, nicio problemă serioasă, fiind de presupus, chiar în lipsa unei precizări explicite, că instanța a avut în vedere valoarea indicată de legiuitor.

103. În schimb, în ceea ce privește calculul efectiv al valorii obiectului obligației, atunci când instanța investită în temeiul art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a stabilit că penalitățile se aplică la valoarea obiectului litigiului, fără a arăta care este, în concret, această valoare, nu există niciun motiv pentru care instanța prevăzută de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 să nu poată efectua ea însăși acest calcul. Actul de decizie este apanajul instanței prevăzute de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, dar chestiunile de calcul pot fi lăsate în sarcina instanței prevăzute de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004. Trebuie observat faptul că valoarea obiectului obligației este exterioară atât procedurii reglementate de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, cât și procedurii reglementate de art. 24 alin. (3) din aceeași lege, regăsindu-se în cadrul litigiului de fond care s-a finalizat cu hotărârea supusă executării. Față de această situație nu există niciun argument pertinent pentru care instanța prevăzută de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 să fie singura în măsură să calculeze această valoare, mai ales în condițiile în care este posibil ca respectiva valoare să fie deja stabilită în cadrul litigiului de fond.

104. În consecință, în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, 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.

105. Pentru considerentele expuse, în temeiul dispozițiilor art. 521, cu referire la art. 519 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite sesizarea privind pronunțarea unei hotărâri prealabile, formulată de Curtea de Apel Iași - Secția de contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 2.711/99/2016, și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea prevederilor art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare:

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

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

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

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 521 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședința publică din data de 22 februarie 2018.

PREȘEDINTELE SECȚIEI DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL
IONEL BARBĂ

Magistrat-asistent
Aurel Segărceanu