

ICCJ – Obligația citării conducătorului autorității publice

Legislație relevantă:

Legea nr. 554/2004, art. 28 alin. (1)

Codul de procedură civilă, art. 304 pct. 5

Hotărârea prin care s-a dispus, în temeiul art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, sancționarea conducătorului unei autorități publice cu amenda de 20% din salariul minim pe economie pe zi întârziere, pronunțată de instanța de executare în contradictoriu doar cu autoritatea publică obligată la emiterea actului administrativ, și fără citarea în cauză a conducătorului respectivei autorități, este nelegală, fiind dată cu încălcarea principiului contradictorialității și a dreptului la apărare al conducătorului autorității publice, care deși are recunoscută de legiuitor calitatea procesuală pasivă sub aspectul amenzii pe zi de întârziere, a fost pus în imposibilitatea de a formula apărări sau de a invoca eventuale excepții în cadrul litigiului astfel judecat.

Decizia nr. 659 din 9 februarie 2012

Prin acțiunea înregistrată la data de 22. 09. 2011, pe rolul Curții de Apel Oradea Secția de contencios administrativ și fiscal, reclamantul CC solicitat, în conformitate cu prevederile art. 24 alin. 2 și 3 din Legea nr. 554/ 2004, amendarea conducătorilor Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor din cadrul A.N.R.P., amendarea directorului Priboi Mihai din cadrul A.N.R.P., acordarea de despăgubiri în cuantum de 775.000 Euro pentru neexecutarea Deciziei civile nr. 127/A/ 30. 06. 2008 a Curții de Apel Galați prin care s-a dispus acordarea de despăgubiri pentru suprafața de 1550 mp

teren situat în Galați, str. Basarabiei, nr. 21 – 23, conform Titlului VII din Legea nr. 247/ 2005, teren despăgubit la suma de 500 Euro/ mp.

A mai solicitat despăgubiri de 1.000.000 Euro și daune cominatorii de 1.000 Euro/ zi de întârziere și a chemat în garanție Guvernul României și Ministerul Finanțelor Publice.

Prin întâmpinare chematul în garanție Guvernul României a invocat excepția inadmisibilității cererii de chemare în garanție și excepția lipsei calității procesuale pasive a Guvernului României.

Ministerul Finanțelor Publice, prin întâmpinarea formulată, a invocat excepția lipsei calității sale procesuale pasive în cauză și a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată față de Ministerul Finanțelor Publice.

Curtea de Apel Oradea Secția de contencios administrativ și fiscal, prin sentința nr.35/CA/ din 14 noiembrie 2011 a admis excepția lipsei calității procesuale pasive a chemărilor în garanție Guvernul României și Ministerul Finanțelor Publice și a respins excepția inadmisibilității cererii de chemare în garanție.

A admis în parte acțiunea formulată de reclamantul CC în contradictoriu cu pârâta Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor și a obligat pârâta la plata unor despăgubiri pentru întârziere în cuantum de 1.000 lei pe zi de întârziere, începând cu data de 9. 07. 2011, până la executarea Deciziei nr. 3347/ 09. 06. 2011 a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

A aplicat conducătorului autorității publice – președintele Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, începând cu data de 9. 07. 2011 și până la executarea Deciziei nr. 3347/ 09- 06. 2011 a Înaltei Curți de Casație și Justiție și a respins capetele de cerere privind obligarea pârâtei la plata despăgubirilor materiale în cuantum de 775.000 Euro și

1.000.000 Euro ca neîntemeiate și acțiunea față de pârâtul PM.

A respins cererea de chemare în garanție formulată împotriva Guvernului României și Ministerul Finanțelor Publice, ca fiind îndreptată împotriva unor părți fără calitate procesuală pasivă în cauză.

Totodată a obligat pârâta la plata către reclamant a sumei de 43,6 lei cheltuieli de judecată.

Pentru a hotărî astfel prima instanță a reținut următoarele considerente:

Cu privire la excepția *inadmisibilității cererii de chemare în garanție* Curtea a găsit că este neîntemeiată, deoarece potrivit dispozițiile art. 60 și urm. Cod de procedură civilă, legea dă posibilitatea reclamantului de a formula o astfel de cerere, pentru motivul că și reclamantul poate să cadă în pretenții, prin respingerea acțiunii principale.

Curtea a reținut ca fiind întemeiată *excepția lipsei calității procesuale pasive* a chemațiilor în garanție Guvernul României și Ministerul Finanțelor Publice având în vedere că între reclamant și chemații în garanție nu există nici un raport juridic. Finalizarea cererii de chemare în garanție este diferită de a cererii principale, prin ea urmărindu-se rezolvarea, în cadrul aceluiași proces, a altui raport juridic și anume a celui dintre reclamant sau pârât și chematul în garanție.

Mai mult, Guvernul României și Ministerul Finanțelor Publice nu au calitate de pârâți în dosarul nr. 541/ 35/ 2010, astfel cum rezultă din Sentința nr. 277/ 20.10. 2010 prin care s-a constatat irevocabil că Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților nu are calitate de reprezentant legal al Guvernului României, iar pârâtul Ministerul Finanțelor Publice nu are calitate procesuală pasivă în cauză.

Pe fond instanța a constatat că prin Decizia nr. 3347 din 09.

06. 2011, pronunțată de înalta Curte de Casație și Justiție în dosar nr. 541/ 35/ 2010 a fost obligată pârâta Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor să emită în favoarea reclamantului decizie de despăgubiri.

Conform dispozițiilor art. 24 alin. 1 din Legea nr. 554/ 2004, *„dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrației), să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive și irevocabile se face în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii.”*

Prin urmare, în termen de 30 de zile de la pronunțarea Deciziei nr. 3347/ 2011, respectiv până la data de 09. 07. 2011, pârâta Comisia Centrală pentru stabilirea despăgubirilor avea obligația de a emite decizia de despăgubire în favoarea reclamantului.

Cum o astfel de decizie de despăgubiri nu a fost emisă nici până în prezent, instanța a făcut aplicarea dispozițiilor art. 24 alin. 2 din Legea nr. 554/ 2004 și a obligat pârâta la plata unor despăgubiri pentru întârziere în cuantum de 1.000 lei/ zi de întârziere, începând cu data de 09. 07. 2011, până la executarea Deciziei 3347/ 2011 a Înaltei Curți de Casație și Justiție și totodată a aplicat conducătorului autorității publice, respectiv președintelui Comisiei Centrale pentru stabilirea despăgubirilor o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, începând cu data de 09. 07. 2011 și până la executarea Deciziei nr. 3347/ 2011.

Despăgubirile solicitate de reclamant în cuantum de 775.000 Euro și 1.000.000 Euro au fost respinse de către prima instanță, cu motivarea că nu au fost dovedite de reclamant, iar afirmația că are interes să primească despăgubirile prevăzute de Legea nr. 247/ 2005 pentru operația fiului său, nu este suficientă în lipsa altor probe.

Curtea a respins și acțiunea formulată împotriva pârâtului Priboi Mihai ca fiind neîntemeiată, deoarece acest pârât este directorul A.N.R.P., iar acțiunea formulată față de A.N.R.P. a fost respinsă ca prematură prin Sentința nr. 277/ 2010 a Curții de Apel Oradea și menținută sentința sub acest aspect de către Înalta Curte de Casație și Justiție.

În ceea ce privește neexecutarea Deciziei nr. 127/ 2008 pronunțată de Curtea de Apel Galați, instanța a constatat că această hotărâre judecătorească nu este pronunțată de instanța de contencios administrativ și nu sunt aplicabile prevederile Legii nr. 554/ 2004.

În baza art. 274 Cod de procedură civilă, pârâta Comisia Centrală pentru stabilirea despăgubirilor a fost obligată la plata către reclamant a sumei de 43,6 lei cheltuieli de judecată.

Împotriva sentinței civile nr. 35/CA din 14 octombrie 2011 pronunțată de Curtea de Apel Oradea – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a declarat recurs în termen legal pârâta Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor, prin care s-a solicitat admiterea acestei căi extraordinare de atac și, în principal, casarea hotărârii atacate și trimiterea cauzei spre rejudecare la aceeași instanță și, în subsidiar, modificarea sentinței recurate în sensul respingerii ca neîntemeiată a acțiunii reclamantului CC, cu menținerea celorlalte dispoziții din hotărâre.

Recurenta a învederat, prin motivele de recurs, în ceea ce privește aplicarea unei amenzi de 20% din salariul mediu brut pe economie conducătorului autorității publice – președintele Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor, că acesta nu a fost citat în litigiu. Or, așa cum s-a reținut și în literatura de specialitate, în toate cazurile, persoanele obligate la executarea hotărârii trebuie chemate în instanță pentru aplicarea amenzii nominal, chiar dacă obligația este strâns legată de calitatea lor (funcționare Sau ales local

având o anumită competență). Totodată, a arătat recurenta că potrivit art. 13 din Titlul VII din Legea nr. 247/2005 atribuția de emitere a deciziilor referitoare la acordarea titlurilor de despăgubire aparține Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor și că președintele Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților deși asigură conducerea lucrărilor Comisiei centrale totuși acestuia este egal cu al celorlalți membri. Prin urmare, având în vedere atribuțiile reglementate prin lege în sarcina Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor, rezultă că în cazul neexecutării unei hotărâri judecătorești răspunderea aparține Comisiei în întregul său și nu președintelui, care are drept de vot egal cu ceilalți membri. În cel mai rău caz se poate aplica sancțiunea amenzii comisiei și nu președintelui acesteia, ținând seama de caracterul colegial al deciziilor adoptate și de lipsa unei subordonări ierarhice a membrilor comisiei față de președinte.

Sub aspectul obligării recurentei, în conformitate cu dispozițiile art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, la plata de despăgubiri pentru întârziere de 1.000 lei pe zi de întârziere începând cu data de 17 iulie 2011 și până la executarea sentinței civile nr. 298/CA/8 noiembrie 2010 a Curții de Apel Oradea, s-a considerat că o asemenea obligare este neîntemeiată, prin prisma următoarelor considerente:

Nu a existat în cauză un refuz nejustificat de soluționare a cererii reclamantului, și nu se poate reține pasivitatea Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor de a-și îndeplini obligațiile statuate de către instanță prin hotărârile judecătorești pronunțate. Dosarul reclamantului trebuie să parcurgă întreaga procedură administrativă prevăzută de Titlul VII din Legea nr. 247/2005, iar decizia reprezentând titlul de despăgubire se emite numai în baza unui raport ce nu se poate efectua în termen de 30 de zile, astfel

că solicitarea la plata de despăgubiri de 1000 lei pe zi de întârziere este o sarcină prea oneroasă față de Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor.

Cu privire la punerea în executare a deciziei civile nr. 3347 din 9 iunie 2011, Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor a precizat că deși dosarul de despăgubire al reclamantului nu a fost completat cu informațiile apreciate ca necesare în etapa verificării legalității respingerii cererii de restituire în natură a imobilului notificat, dosarul de despăgubire nr. 26873/CC a fost transmis la evaluator, iar evaluatorul a comunicat, cu adresa nr. 62754/1 noiembrie 2011 că pentru efectuarea raportului de evaluare îi sunt necesare documente din care să rezulte compunerea „imobilului”.

În aceste condiții, Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor va emite decizia reprezentând titlul de despăgubire numai după parcurgerea procedurii administrative prevăzute de Titlul VII din Legea nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, cererea de chemare în judecată a reclamantului fiind în consecință neîntemeiată.

În fine, cu referire la cheltuielile de judecată stabilite prin hotărârea atacată, recurenta a apreciat că acordarea acestor cheltuieli este neîntemeiată prin raportare la obiectul cauzei, fiind vorba de o obligație de a face și nu o obligație bănească. Mai mult, s-a relevat că Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor reprezintă Statul Român în litigiile ce vizează aplicarea Titlului VII din Legea nr. 247/2005, iar față de această împrejurare ea nu poate fi obligată să plătească în nume propriu cheltuielile de judecată, neexistând un buget în acest sens.

Prin concluziile scrise depuse la dosar intimatul CC a solicitat respingerea recursului ca nefondat, precum și obligarea recurenteii la plata cheltuielilor de judecată.

Recursul este fondat, pentru considerentele ce vor fi expuse

în cele ce urmează.

Prin cererea înregistrată sub nr. 483/35/CA/2011 la Curtea de Apel Oradea -Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, reclamantul CC a solicitat amendarea conducătorilor Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor din cadrul Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților reprezentată de CND și AMV, amendarea directorului PM din cadrul Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților, acordarea despăgubirilor pentru neexecutarea unei sentințe judecătorești în valoare de 775.000 euro. Totodată, prin aceeași cerere, reclamantul CC a chemat în judecată Guvernul României și Ministerul Finanțelor Publice, solicitând obligarea celor doi pârâți la plata de despăgubiri în cuantum de 1.000.000 euro și daune cominatorii de 1.000 euro pe zi de întârziere.

Prin sentința nr. 35/C A din 14 noiembrie 2011 Curtea de Apel Oradea – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, a dispus, printre altele, admiterea în parte a acțiunii reclamantului în contradictoriu cu pârâta Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor, cu consecința obligării pârâtei la plata unor despăgubiri pentru întârziere în cuantum de 1.000 lei pe zi de întârziere începând cu data de 9 iulie 2011 și până la executarea deciziei nr. 3347 din 9 iunie 2011 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal, și a aplicării conducătorului autorității publice – președintele Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor a unei amenzi de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, începând cu data de 9 iulie 2011 și până la executarea deciziei nr. 3347 din 9 iunie 2011 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal.

Potrivit prevederilor art. 24 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, „(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 și irevocabile se face în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii. (2) În cazul în care termenul nu este respectat, se aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, iar reclamantul are dreptul la despăgubiri pentru întârziere”. De asemenea, conform dispozițiilor art. 25 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, „Sanctiunea și despăgubirile prevăzute la art. 24 alin. (2) se aplică, respectiv se acordă, de instanța de executare, la cererea reclamantului. Hotărârea se ia în camera de consiliu, de urgență, *cu citarea părților*”.

Pe de altă parte, se reține că, în scopul respectării principiului fundamental al procesului civil al contradictorialității și implicit al dreptului la apărare, art. 85 din Codul de procedură civilă – aplicabil și în materia litigiilor de contencios administrativ potrivit art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 – prevede cu claritate că „Judecătorul nu poate hotărî asupra unei cereri decât după citarea și înfățișarea părților, afara numai dacă legea nu dispune altfel”.

Se constată, în cauză, că a fost nesocotit de către instanța de executare principiul contradictorialității, în condițiile în care judecarea cererii reclamantului de a se aplica președintelui Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor, în temeiul art. 24 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, amenda de 20% din salariul minim pe economie pe zi de întârziere (începând cu data de 9 iulie 2011 și până la executarea deciziei nr. 3347 din 9 iunie 2011 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal), s-a făcut fără ca această parte – căreia legiuitorul îi recunoaște, prin art. 24 alin. (2) din legea contenciosului

administrativ, calitate procesuală pasivă, sub aspectul amenzii pe zi de întârziere – sa fie citată în proces. A fost încălcat, în același timp, și principiul dreptului la apărare, președintele Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor nefiind în măsură să formuleze apărări și să invoce eventuale excepții.

În raport cu cele mai sus arătate, fiind incident motivul de recurs prevăzut de art. 304 punctul 5 din Codul de procedură civilă („când, prin hotărârea dată, instanța a încălcat formele de procedură prevăzute sub sancțiunea nulității de art. 105 alin. 2”), în temeiul art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, precum și a art. 312 alin. (1) – (3) și art. 313 din Codul de procedură civilă, recursul declarat de Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor împotriva sentinței nr. 35/CA din 14 noiembrie 2011 a Curții de Apel Oradea – Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal, a fost admis, hotărârea atacată a fost casată iar cauza a fost trimisă spre rejudecare aceleiași instanțe.