ICCJ – Obligaţia citării conducătorului autorităţii publice

Legislaţie 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, sancţionarea conducătorului unei autorităţi publice cu amenda de 20% din salariul minim pe economie pe zi întârziere, pronunţată de instanţa de executare în contradictoriu doar cu autoritatea publică obligată la emiterea actului administrativ, și fără citarea în cauză a conducătorului respectivei autorităţi, este nelegală, fiind dată cu încălcarea principiului contradictorialităţii și a dreptului la apărare al conducătorului autorităţii 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 excepţii în cadrul litigiului astfel judecat.

Decizia nr. 659 din 9 februarie 2012

Prin acţiunea înregistrată la data de 22. 09. 2011, pe rolul Curţii de Apel Oradea Secţia 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 Curţii de Apel Galaţi prin care s-a dispus acordarea de despăgubiri pentru suprafaţa de 1550 mp

teren situat în Galaţi, 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 garanţie Guvernul României și Ministerul Finanţelor Publice.

Prin întâmpinare chematul în garanţie Guvernul României a invocat excepţia inadmisibilităţii cererii de chemare în garanţie și excepţia lipsei calităţii procesuale pasive a Guvernului României.

Ministerul Finanţelor Publice, prin întâmpinarea formulată, a invocat excepţia lipsei calităţii sale procesuale pasive în cauză și a solicitat respingerea acţiunii ca neîntemeiată faţă de Ministerul Finanţelor Publice.

Curtea de Apel Oradea Secţia de contencios administrativ și fiscal, prin sentinţa nr.35/CA/ din 14 noiembrie 2011 a admis excepţia lipsei calităţii procesuale pasive a chemaţilor în garanţie Guvernul României și Ministerul Finanţelor Publice și a respins excepţia inadmisibilităţii cererii de chemare în garanţie.

A admis în parte acţiunea 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 Curţi de Casaţie și Justiţie.

A aplicat conducătorului autorităţii 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 Curţi de Casaţie și Justiţie 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 acţiunea faţă de pârâtul PM.

A respins cererea de chemare în garanţie formulată împotriva Guvernului României și Ministerul Finanţelor Publice, ca fiind îndreptată împotriva unor părţi 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 instanţă a reţinut următoarele considerente:

Cu privire la excepţia *inadmisibilităţii cererii de chemare în garanţie* Curtea a găsit că este neîntemeiată, deoarece potrivit dispoziţiile 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 pretenţii, prin respingerea acţiunii principale.

Curtea a reţinut ca fiind întemeiată *excepţia lipsei calităţii procesuale pasive* a chemaţilor în garanţie Guvernul României și Ministerul Finanţelor Publice având în vedere că între reclamant și chemaţii în garanţie nu există nici un raport juridic. Finalizarea cererii de chemare în garanţie 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 garanţie.

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

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

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

Conform dispoziţiilor art. 24 alin. 1 din Legea nr. 554/ 2004, *„dacă în urma admiterii acţiunii autoritatea publică este obligată sa încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administraţii), să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operaţiuni 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 pronunţarea Deciziei nr. 3347/ 2011, respectiv până la data de 09. 07. 2011, pârâta Comisia Centrală pentru stabilirea despăgubirilor avea obligaţia de a emite decizia de despăgubire în favoarea reclamantului.

Cum o astfel de decizie de despăgubiri nu a fost emisă nici până în prezent, instanţa a făcut aplicarea dispoziţiilor 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 Curţi de Casaţie și Justiţie și totodată a aplicat conducătorului autorităţii 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 instanţă, cu motivarea că nu au fost dovedite de reclamant, iar afirmaţia că are interes să primească despăgubirile prevăzute de Legea nr. 247/ 2005 pentru operaţia fiului său, nu este suficientă în lipsa altor probe.

Curtea a respins și acţiunea formulată împotriva pârâtului Priboi Mihai ca fiind neîntemeiată, deoarece acest pârât este directorul A.N.R.P., iar acţiunea formulată fată de A.N.R.P. a fost respinsă ca prematură prin Sentinţa nr. 277/ 2010 a Curţii de Apel Oradea și menţinută sentinţa sub acest aspect de către Înalta Curte de Casaţie și Justiţie.

În ceea ce privește neexecutarea Deciziei nr. 127/ 2008 pronunţată de Curtea de Apel Galaţi, instanţa a constatat că această hotărâre judecătorească nu este pronunţată de instanţa 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 sentinţei civile nr. 35/CA din 14 octombrie 2011 pronunţată de Curtea de Apel Oradea – Secţia 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 instanţă și, în subsidiar, modificarea sentinţei recurate în sensul respingerii ca neîntemeiată a acţiunii reclamantului CC, cu menţinerea celorlalte dispoziţii 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 autorităţii publice – președintele Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor, că acesta nu a fost citai în litigiu. Or, așa cum s-a reţinut și în literatura de specialitate, în toate cazurile, persoanele obligate la executarea hotărârii trebuie chemate în instanţă pentru aplicarea amenzii nominal, chiar dacă obligaţia este strâns legată de calitatea lor (funcţionare Sau ales local

având o anumită competenţă). Totodată, a arătat recurenta că potrivit art. 13 din Titlul VII din Legea nr. 247/2005 atribuţia de emitere a deciziilor referitoare la acordarea titlurilor de despăgubire aparţine Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor și că președintele Autorităţii Naţionale pentru Restituirea Proprietăţilor deși asigură conducerea lucrărilor Comisiei centrale cotul acestuia este egal cu al celorlalţi membri. Prin urmare, având în vedere atribuţiile reglementate prin lege în sarcina Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor, rezultă că în cazul neexecutării unei hotărâri judecătorești răspunderea aparţine Comisiei în întregul său și nu președintelui, care are drept de vot egal cu ceilalţi membri. În cel mai rău caz se poate aplica sancţiunea amenzii comisiei și nu președintelui acesteia, ţinând seama de caracterul colegial al deciziilor adoptate și de lipsa unei subordonări ierarhice a membrilor comisiei faţă de președinte.

Sub aspectul obligării recurentei, în conformitate cu dispoziţiile 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 sentinţei civile nr. 298/CA/8 noiembrie 2010 a Curţii 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 soluţionare a cererii reclamantului, și nu se poate reţine pasivitatea Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor de a-și îndeplini obligaţiile statuate de către instanţă prin hotărârile judecătorești pronunţate. 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 faţă 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 informaţiile apreciate ca necesare în etapa verificării legalităţii 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 condiţii, 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 consecinţă 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 obligaţie de a face și nu o obligaţie 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 faţă 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 recurentei 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 -Secţia a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, reclamantul CC a solicitat amendarea conducătorilor Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor din cadrul Autorităţii Naţionale pentru Restituirea Proprietăţilor reprezentată de CND și AMV, amendarea directorului PM din cadrul Autorităţii Naţionale pentru Restituirea Proprietăţilor, acordarea despăgubirilor pentru neexecutarea unei sentinţe judecătorești în valoare de 775.000 euro. Totodată, prin aceeași cerere, reclamantul CC a chemat în judecată Guvernul României și Ministerul Finanţelor Publice, solicitând obligarea celor doi pârâţi la plata de despăgubiri în cuantum de 1.000.000 euro și daune cominatorii de 1.000 euro pe zi de întârziere.

Prin sentinţa nr. 35/C A din 14 noiembrie 2011 Curtea de Apel Oradea – Secţia a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, a dispus, printre altele, admiterea în parte a acţiunii reclamantului în contradictoriu cu pârâta Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor, cu consecinţa 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 Curţi de Casaţie și Justiţie – Secţia de contencios administrativ și fiscal, și a aplicării conducătorului autorităţii 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 Curţi de Casaţie și Justiţie – Secţia 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 acţiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască

sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operaţiuni 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 autorităţii 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 dispoziţiilor art. 25 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, „Sancţiunea și despăgubirile prevăzute la art. 24 alin. (2) se aplică, respectiv se acordă, de instanţa de executare, la cererea reclamantului. Hotărârea se ia în camera de consiliu, de urgenţă, *cu citarea părţilor”.*

Pe de altă parte, se reţine că, în scopul respectării principiului fundamental al procesului civil al contradictorialităţii 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 înfăţișarea părţilor, afara numai dacă legea nu dispune altfel”.

Se constată, în cauză, că a fost nesocotit de către instanţa de executare principiul contradictorialităţii, în condiţiile 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 Curţi de Casaţie și Justiţie – Secţia 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 excepţii.

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, instanţa a încălcat formele de procedură prevăzute sub sancţiunea nulităţii 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 sentinţei nr. 35/CA din 14 noiembrie 2011 a Curţii de Apel Oradea – Secţia 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 instanţe.