



MINISTERUL AFACERILOR EXTERNE

Nr. L1/ 811

25 ianuarie 2017

Aprob,

Sorin Mihai Grindeanu  
Prim-ministru

MEMORANDUM

Avizat: **Sevil Shhaideh, viceprim-ministru, ministrul dezvoltării regionale și administrației publice și fondurilor europene**  
**Gabriel Petrea, ministrul consultării publice și dialogului social**

De la: **Teodor-Viorel Meleşcanu, ministrul afacerilor externe**

Tema: **Măsuri privind diseminarea principiilor ce derivă din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului ce vizează neexecutarea sau executarea cu întârziere a hotărârilor judecătorești pronunțate împotriva unui debitor public**

1. În hotărârea *Fundația Căminele de elevi ale bisericii reformate și Stanomirescu împotriva României* (ianuarie 2014), Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Curtea sau CEDO) a constatat existența unei disfuncționalități structurale cu privire la neexecutarea sau executarea cu întârziere a hotărârilor judecătorești pronunțate împotriva statului, sugerând necesitatea luării unor măsuri legale și/sau administrative care să permită executarea, voluntară și rapidă, a hotărârilor judecătorești pronunțate împotriva unui debitor public.

2. În acest context, în ședința Guvernului României din data de 15 octombrie 2014, a fost aprobat Memorandumul cu tema *Executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului ce vizează neexecutarea sau executarea cu întârziere a hotărârilor judecătorești pronunțate împotriva unui debitor public*, prin care s-a constituit un grup de lucru, alcătuit din reprezentanți ai Ministerului Afacerilor Externe (MAE) (care asigură secretariatul grupului), Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (în prezent, MDRAPFE), Ministerului Afacerilor Interne (MAI), Ministerului Finanțelor Publice (MFP), Ministerului Justiției (MJ) și Cancelariei Primului – ministru (în prezent Secretariatul General al Guvernului), cu scopul de a identifica măsurile de natură legislativă și/sau administrativă necesare pentru a se răspunde exigențelor CEDO în acest domeniu (Anexa nr. 1).

Aleea Alexandru nr. 31, Sector  
011822 București, România

Tel.: +4 021 319 2108  
Email: [cabinet@mae.ro](mailto:cabinet@mae.ro)

Fax: +4 021 319 6862  
Web: [www.mae.ro](http://www.mae.ro)

În plus, s-a instituit o sarcină de Guvern care a obligat toate ministerele să prezinte o situație generală cu privire la hotărârile judecătorești pronunțate în cursul anului 2012 împotriva lor și a tuturor structurilor aflate în subordonarea sau coordonarea lor, precum și împotriva instituțiilor descentralizate care funcționează în domeniul lor de activitate.

3. Pe baza informațiilor primite în îndeplinirea sarcinii de Guvern și raportat la principiile ce rezultă din jurisprudența CEDO, grupul de lucru și-a stabilit strategia și agenda de lucru. În esență, grupul și-a propus să analizeze posibilitatea eficientizării mecanismului actual de plată a obligațiilor pecuniare ale statului (O.G. nr.22/2002<sup>1</sup>) și a cadrului legislativ execuțional, în vederea identificării soluțiilor (de natură administrativă, legislativă etc.) ce se impun.

Dé asemenea, grupul de lucru a considerat necesară **diseminarea cât mai largă a principiilor** ce derivă din jurisprudența CEDO în acest domeniu și **a descrierii cauzelor CEDO** – atât cele în care s-a constatat încălcarea Convenției, cât și cele în care nu s-a constatat nicio astfel de încălcare (Anexa nr.2).

Pentru a se atinge scopul unei diseminări largi, dar și pentru a da mesajului o forță mai mare, grupul a estimat utilă instituirea unei **sarcini de Guvern** prin care să se stabilească **obligația diseminării documentelor cuprinse în Anexa nr. 2**, de către Secretariatul General al Guvernului către:

1. **ministere** - acestea vor avea sarcina să transmită documentele atât **departamentelor relevante din cadrul acestora**, cât și tuturor **structurilor aflate în subordonarea sau coordonarea lor și instituțiilor descentralizate care funcționează în domeniul lor de activitate** – agenții, autorități, comisii naționale, institute, oficii naționale, etc.)
2. **structurile ce formează Aparatul de lucru al Guvernului.**

S-a considerat că **autoritățile administrației publice locale** (consiliile locale și primari, precum și consiliile județene) trebuie incluse între destinatarii diseminării, având în vedere că în jurisprudența CEDO s-a ridicat problema neexecutării unor hotărâri judecătorești îndreptate împotriva lor. În acest caz, diseminarea se realizează de către MDRAPFE, care va transmite informațiile direct la consiliile județene, iar acestea le vor trimite la consiliile locale și primari.

S-a estimat utilă și diseminarea către **întreprinderile publice** (regii autonome sau societăți la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este asociat/acționar integral sau majoritar); sarcina aceasta va aparține reprezentanților statului în organele statutare ale acestora.

Scopul acestui demers vizează ca principiile stabilite de CEDO în acest domeniu și exemplele concrete ce se desprind din jurisprudența împotriva României să fie cunoscute în cea mai largă măsură de toate structurile aflate sub controlul statului.

Destinatarii diseminării vor avea **obligația de a afișa pe site principiile ce derivă din jurisprudența CEDO**, precum și **obligația de a include în programele de formare profesională** a persoanelor care au competențe în domeniul executării hotărârilor judecătorești (atunci când astfel de programe de formare există deja, chiar dacă au fost dedicate altor scopuri), informații legate de jurisprudența CEDO în acest domeniu.

4. Având în vedere cele de mai sus, în scopul respectării angajamentelor asumate de statul român privind executarea hotărârilor CEDO, **propunem instituirea de către Guvern, a unei sarcini prin care să se stabilească:**

- **obligația diseminării documentelor prevăzute în Anexa nr. 2**, potrivit indicațiilor precizate anterior;

<sup>1</sup> privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii

- obligația destinatarilor diseminării de a **afișa pe paginile de internet** principiile ce derivă din jurisprudența CEDO;
- obligația destinatarilor diseminării de a **include în programele de formare profesională** a persoanelor care au competențe în domeniul executării hotărârilor judecătorești (atunci când astfel de programe de formare există deja, chiar dacă au fost dedicate altor scopuri), informații legate de jurisprudența CEDO în acest domeniu;
- **îndeplinirea obligației de afișare** va fi monitorizată de către Ministerul Consultării Publice și Dialogului Social.

## **Principii ce rezultă din jurisprudența CEDO în cauzele privind neexecutarea hotărârilor judecătorești pronunțate împotriva unui debitor public**

- Administrația constituie un element al statului de drept, interesul său fiind identic cu cel al unei bune administrări a justiției. **Dacă administrația refuză sau omite să execute o hotărâre judecătorească ori întârzie în executarea acesteia, garanțiile art. 6 din Convenție de care a beneficiat justițiabilul în fața instanțelor judecătorești își pierd orice rațiune de a fi.**

- **Pasivitatea creditorului nu poate constitui o justificare** pentru neexecutarea unei hotărâri deoarece **nu este rezonabil să-i ceri unei persoane, care în urma unei proceduri judiciare a obținut o hotărâre împotriva statului, să recurgă la procedura de executare silită sau să intenteze noi acțiuni împotriva autorității pentru a obține executarea obligației în cauză.**

- În unele cazuri este necesar ca **creditorul să efectueze anumite demersuri procedurale** care să permită sau să accelereze executarea unei hotărâri. **Obligația de cooperare**, care îi revine unei persoane, **nu trebuie să depășească totuși strictul necesar și, în orice caz, nu exonerează administrația de obligația pe care i-o impune Convenția de a acționa din proprie inițiativă și în termene rezonabile, bazându-se pe informațiile de care dispune, pentru a respecta hotărârea pronunțată împotriva sa.**

- Obligația instituită de lege în sarcina creditorului de a depune **o cerere scrisă pentru executare, o copie a actului de identitate și/sau o copie a hotărârii definitive, investite cu formulă executorie** constituie **formalități rezonabile**, neputând fi considerate acte de executare silită. În situația în care creditorul nu depune documentația prevăzute de lege, este important ca **debitorul să îl informeze cu privire la formalitățile necesare pentru executare.**

- **Refuzul creditorului de a efectua formalități legale rezonabile** pentru executarea hotărârii **reprezintă o imposibilitate obiectivă de executare.** Refuzul creditorului de a coopera, atunci când **îndeplinirea obligației autorităților implică în mod necesar cooperarea acestuia**, constituie un caz de **imposibilitate obiectivă de executare** (de ex., refuzul creditorului de a permite accesul pe terenul său pentru ridicarea unui stâlp).

- Constituie **imposibilitate obiectivă de executare și situația în care hotărârea judecătorească obligă autoritatea să efectueze un act care nu mai putea fi adus la îndeplinire în momentul pronunțării hotărârii** (de ex., reintegrarea pe postul de director, în condițiile în care mandatul corespunzător funcției de director expirase la momentul la care s-a pronunțat hotărârea; reluarea unei proceduri de adjudecare, în condițiile în care a dispărut obiectul de adjudecat). **Imposibilitatea de cuantificare a sumei de plată determină o imposibilitate obiectivă de executare** (de ex., obligarea la plata unor suplimente salariale, fără a se stabili prin hotărâre quantumul acestora și în absența unui act normativ care să stabilească quantumul, procentul sau care să ofere criterii de determinare concretă a acestora).

- În schimb, **refuzul autorităților de a executa o hotărâre, invocând argumente care nu fuseseră aduse la cunoștința instanței de fond, nu poate reprezenta o imposibilitate obiectivă de executare.** De asemenea, **refuzul de executare întemeiat pe elemente de fapt care fuseseră analizate și respinse de instanțele judecătorești, nu poate reprezenta o imposibilitate obiectivă de executare.**

- Pronunțarea unei noi hotărâri, care obligă autoritatea debitoare la **plata unor despăgubiri/zi întârziere pentru neexecutare, constituie o dovadă că executarea era la acel moment posibilă, în ciuda susținerilor debitoarei privind imposibilitatea de executare.**

- **Autoritățile nu se pot sustrage executării unei hotărâri judecătorești, invocând interpretarea incorectă a legii interne sau a situației de fapt din partea instanțelor naționale, repunând astfel în discuție fondul cauzei.** Chiar dacă ar exista o divergență de interpretare, pe baza principiului supremației dreptului într-o societate democratică, **hotărârea definitivă pronunțată de instanțele naționale prevalează față de opinia autorităților administrative, iar acestea sunt obligate să se conformeze în**

întregime. În plus, în unele situații în care autoritățile au invocat aceste aspecte, CEDO le-a **reproșat acestora că nu au introdus căile de atac ordinare împotriva hotărârii judecătorești criticate.**

- Autoritatea nu se poate prevala de o imposibilitate obiectivă de executare, dacă această imposibilitate nu a fost **constatată în cadrul unei proceduri judecătorești sau administrative, opozabile creditorului.** O scrisoare simplă a debitoarei, prin care informează partea interesată de "imposibilitatea" executării, nu constituie un motiv de exonerare.

- În situația obținerii unei hotărâri care constată imposibilitatea executării, autoritatea trebuie să facă **demersuri pentru a asigura executarea prin echivalent.**

- În situația în care autoritatea invocă imposibilitatea executării deoarece situația juridică din cauză este neclară (de ex., situația imobilului de predat), CEDO consideră că **este datoria autorităților și nu a creditorului să clarifice situația juridică.**

- Autoritatea debitoare **nu trebuie să facă acte prin care să determine imposibilitatea de executare** (de ex, vânzarea apartamentului în litigiu în timpul procesului intentat de reclamant).

- Chiar dacă dispozitivul hotărârii nu pune în sarcina autorităților nicio obligație precisă (de ex., dacă se dispune anularea unui act al administrației), hotărârea trebuie executată, deoarece obligația de executare a unei hotărâri nu se limitează la dispozitiv, ci trebuie să aibă în vedere și considerentele. Dacă totuși hotărârea obținută nu este susceptibilă de executare, fiind necesară **introducerea unei noi acțiuni pentru stabilirea detaliilor privind executarea, autoritățile sunt cele care trebuie să facă acest demers.**

- **Executarea în mod defectuos a unei hotărâri judecătorești**, fapt constatat fie de instanțele naționale, fie în mod direct de CEDO, atrage încălcarea Convenției (de ex., emiterea unei noi decizii privind pensia sau a unei decizii de reintegrare care sunt anulate ulterior de instanța de judecată).

- Chiar dacă **neexecutarea unei hotărâri se datorează unei alte autorități a statului decât instituția debitoare**, statul rămâne responsabil pentru încălcarea Convenției.

- **Simpla susținere a autorității că ar fi executat nu este suficientă**, în măsura în care nu se coroborează cu alte elemente de probă.

- **Printr-o contestație la executare nu se poate repune în discuție fondul**, afectând autoritatea de lucru judecat a titlului reclamantei.

- **Suspendarea executării unei hotărâri pronunțate împotriva statului nu este în esență contrară Convenției**, deoarece și debitorul public trebuie să aibă posibilitatea de a invoca fapte apărute după pronunțarea hotărârii definitive. Totuși, în materii importante pentru reclamant (cum ar fi dreptul muncii), **autoritățile trebuie să acționeze cu diligență sporită pentru a asigura executarea rapidă.**

- **În absența unei hotărâri de suspendare a executării, faptul că o contestație la executare este în curs nu justifică un refuz de executare.** Emiterea unei decizii de suspendare de către debitoare nu justifică neexecutarea.

- În situația în care **creditorul este nemulțumit de modalitatea în care s-a făcut executarea**, autoritățile sunt obligate să depună diligențele necesare pentru a stabili, în cadrul procedurilor judiciare inițiate de creditorul nemulțumit, dacă și-au executat în mod corect obligația.

- O creanță împotriva statului, rezultată dintr-o hotărâre judecătorească, rămâne validă și trebuie executată, chiar dacă potrivit legislației interne dreptul de a cere executarea silită s-a prescris. **Constatarea de către instanțele naționale a prescrierii dreptului creditorului de a cere executarea silită nu înlătură obligația de executare a hotărârii interne**, având în vedere că aceasta nu a fost nici anulată, nici modificată.

**A. Particularități în cauzele referitoare la hotărâri judecătorești privind obligația de a da (o sumă de bani)**

- Statul nu poate să invoce lipsa resurselor financiare pentru a justifica neexecutarea unor hotărâri judecătorești.
- În situația în care creditorul și autoritatea debitoare au creanțe reciproce operează compensarea; în acest caz nu trebuie distins între bugetul local și bugetul de stat.
- Formularea unei contestații la executare în scopul stabilirii cuantumului datoriei nu este, în principiu, contrară Convenției.

**B. Particularități în cauzele referitoare la hotărâri judecătorești pronunțate împotriva unor societăți față de care statul este responsabil**

- Pentru ca statul să poată fi exonerat de răspundere pentru acțiunile și omisiunile unei societăți comerciale/companii naționale, aceasta trebuie să beneficieze de o independență instituțională și operațională suficientă față de autorități.
- Faptul că o procedură de lichidare judiciară este în curs/ finalizată în privința unei societăți față de care statul este responsabil, nu justifică neplata unei creanțe izvorâte dintr-o hotărâre definitivă. Chiar dacă derularea unei proceduri de faliment poate justifica o anumită întârziere în plata unei creanțe, statul nu poate să invoce lipsa resurselor financiare pentru a justifica neexecutarea unor hotărâri judecătorești.

**C. Particularități în cauzele referitoare la hotărâri judecătorești prin care s-a stabilit obligația de reintegrare pe post și/sau plata drepturilor salariale**

- Reorganizarea/restructurarea activității nu constituie un motiv întemeiat pentru a refuza executarea unei hotărâri; CEDO estimează că, dacă ar accepta acest argument, ar echivala cu a admite că administrația se poate sustrage executării unei hotărâri invocând eliminarea postului din organigramă. În situația invocării unui astfel de motiv, autoritatea trebuie să se adreseze unei instanțe care să constate prin hotărâre definitivă imposibilitatea de reintegrare pe postul deținut anterior.
- Nu se poate reproșa creditorului că a refuzat un post de execuție, în măsura în care acesta era inferior celui pe care îl deținuse. Nu se poate reproșa creditorului nici că nu s-a înscris la concursul de ocupare a postului, în condițiile în care hotărârea internă impunea debitoarei o obligație necondiționată de reîncadrare. În schimb, dacă creditorul refuză în mod nejustificat să accepte posturile oferite, fapt constatat printr-o hotărâre judecătorească, debitorul se află într-o imposibilitate obiectivă de executare.
- Obligația de reintegrare ia sfârșit în momentul în care creditorul se pensionează sau la deschiderea procedurii lichidării judiciare împotriva debitoarei.
- Obligația de plată a salariilor subzistă până în momentul reintegrării efective/momentul în care obligația de reintegrare a luat sfârșit. Obligația de plată a salariilor include și obligația de plată a contribuțiilor sociale aferente.
- După reintegrarea pe post, acordarea unui salariu inferior echivalează cu o neexecutare parțială.

**D. Particularități în cauzele privind executarea cu întârziere**

- În principiu, în absența unei justificări rezonabile, executarea unei hotărâri cu o întârziere mai mare de 1 an constituie o încălcare a Convenției. Durata procedurilor administrative nu constituie o justificare rezonabilă pentru întârziere.
- Caracterul rezonabil al termenului de executare trebuie să fie apreciat ținând seama în special de complexitatea procedurii de executare, de comportamentul creditorului și al autorităților

**competente. Totuși, indiferent de complexitatea procedurilor de executare sau a sistemului bugetar, statul este obligat să garanteze oricărei persoane dreptul la executarea hotărârilor într-un termen rezonabil.**

- Executarea cu întârziere este imputabilă autorității dacă a fost determinată de introducerea unei **contestații la executare care a fost respinsă de către instanța națională.**

- **Eșalonarea plăților pe perioade excesive** constituie o încălcare a Convenției. Totuși, în situații excepționale, determinate de cuantumul și numărul creanțelor, **măsurile de eşalonare a plății creanțelor, luate pentru menținerea echilibrului bugetar, sunt conforme Convenției.**

- Prin executarea cu întârziere (mai mare de 1 an), **creditorii suferă un prejudiciu moral**, care nu poate fi compensat prin simpla constatare a încălcării Convenției, fiind necesară acordarea unor sume cu titlu de daune morale. Autoritatea debitoare datorează daune morale chiar dacă a compensat prejudiciul material cauzat de executarea cu întârziere (de ex., debitul a fost actualizat cu rata inflației).