

Posibila neconstituționalitate a art. 713 alin. (2) C. proc. civ.

Possible unconstitutionality of art. 713 paragraph 2 Code of Civil Procedure

Cătălin Lungănașu¹

Rezumat: Prezentul studiu aduce în discuție o posibilă problemă de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 713 alin. (2) C. proc. civ. având în vedere că, în anumite cazuri particulare, se poate identifica o divergență între condițiile restrictive de exercitare a contestației la executare și drepturile fundamentale relevante în procesul civil, cum ar fi dreptul la un proces echitabil sau dreptul la apărare. De asemenea, este analizată ipoteza în care executarea silită se întemeiază pe un titlu executoriu provenit din materie contravențională sau fiscală, iar procedura civilă reprezintă dreptul comun.

Cuvinte-cheie: contestație la executare, admisibilitate, neconstituționalitate, răspundere contravențională.

Abstract: The present study brings into discussion a possible problem of unconstitutionality of the provisions of art. 713 para. 2 C. proc. civ. whereas, in certain particular cases, a divergence can be identified between the restrictive conditions for exercising the objection to enforcement and the fundamental rights relevant to civil proceedings, such as the right to a fair trial or the right of defence. It is also analyzed the situation in which the enforcement is based on an enforceable title arising from administrative or tax matters, and the civil procedure is the common law.

Keywords: objection to enforcement, admissibility, unconstitutionality, contravention liability.

1. Premise

În practica judiciară² s-au identificat anumite probleme legate de compatibilitatea dispozițiilor speciale în materia contestației la executare, pe de o parte și cele de drept material referitoare la regimul juridic al sancțiunilor contravenționale, pe de altă parte. Contextul care a generat întreaga problemă de drept

¹ Asist. univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea de Vest din Timișoara, Judecător, Tribunalul Timiș, e-mail: catalin.lunganasu@e-uvv.ro

² Încheierea civilă nr. 14228 din 06.07.2022 pronunțată de Judecătoria Timișoara, Secția I civilă, nedefinitivă, *nepublicată*.

este următorul: prin cererea înregistrată la data de 14.01.2022, contestatoarea C. D. în contradictoriu cu intimata Unitatea Administrativ-Teritorială comuna B. prin Primar a solicitat instanței ca prin hotărârea ce o va pronunța să dispună admiterea contestației la executare împotriva executării silită pornite de către organul fiscal competent din cadrul UAT com. B. împotriva contestatoarei în baza titlului executoriu nr. 133/17.12.2021, reprezentând venituri din amenzi contravenționale cu titlul de debit, procesul-verbal seria PTMY nr. 0068887/30.03.2020; anularea titlului executoriu nr. 133/17.12.2021 și a tuturor actelor de executare silită emise în baza acestuia, pe motiv de nelegalitate, având în vedere că normele legale în baza cărora a fost emis procesul-verbal de contravenție au fost declarate neconstituționale; cu plata cheltuielilor de judecată.

În motivare a arătat că, la data de 30.03.2020, în jurul orei 23:30, în timp ce se deplasa împreună cu fratele său, C. M., cu autovehiculul dinspre DN6 către Remetea Mare, au fost opriți de către un echipaj de poliție. În urma legitimării, s-a aplicat fiecăruia o amendă în cuantum de 5000 lei în temeiul art. 28 alin. (1) și art. 9 alin. (1) din O.U.G. nr. 1/1999, consemnându-se că „a fost depistată în calitate de pasager (...) pe raza localității R. M. fără a avea asupra sa documente care să ateste un motiv întemeiat al deplasării sale, conform OM nr. 3/2020”.

Potrivit art. 9 alin. (1) din O.U.G. nr. 1/1999, „conducătorii autorităților publice, ai celorlalte persoane juridice, precum și persoanele fizice au obligația să respecte și să aplice toate măsurile stabilite în prezenta ordonanță de urgență, în actele normative conexe, precum și în ordonanțele militare sau în ordine, specifice stării instituite”. Sancțiunea aplicabilă este reglementată în art. 28 alin. (1) din O.U.G. nr. 1/1999 potrivit căreia „nerespectarea prevederilor art. 9 constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 100 lei la 5.000 lei, pentru persoane fizice, și de la 1.000 lei la 70.000 lei, pentru persoane juridice”.

Având în vedere declararea neconstituționalității textului de lege în baza căreia a fost sancționată contravențional, a înțeles să nu depună plângere contravențională. Urmare a acestui fapt, organul fiscal competent a procedat la executarea silită a amenzii în cuantum de 5000 lei.

Contestatoarea menționează faptul că, la data de 06.05.2020, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a O.U.G. nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 1/1999, stabilind neconstituționalitatea acestora. Curtea a constatat că prevederile legale supuse controlului de constituționalitate impun o obligație generală de a respecta un număr nedefinit de norme cu dificultate identificabile și stabilesc sancțiuni contravenționale, neincriminând fapte concrete, încălcând principiile legalității și proporționalității care guvernează dreptul contravențional. Cu privire la caracterul proporțional, s-a constatat că dispozițiile art. 28 nu doar că nu prevăd concret faptele care atrag răspunderea contravențională, dar stabilesc în mod nediferențiat pentru toate aceste fapte, independent de natura sau gravitatea lor, aceeași sancțiune contravențională principală. Așa fiind, prevederile art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999, caracterizate printr-o tehnică legislativă deficitară, nu întrunesc exigențele de

claritate, precizie și previzibilitate și sunt astfel incompatibile cu principiul fundamental privind respectarea Constituției, precum și cu principiul restrângerii proporționale a drepturilor și libertăților fundamentale, prevăzute de art. 53 alin. (2) din Constituție.

În acest sens, procesului-verbal seria PTMY nr. 0068887/30.03.2020 îi lipsesc elementele sale esențiale de claritate, precizie și previzibilitate, iar sancțiunea aplicată nu este proporțională în raport cu fapta săvârșită, fiind astfel lovit de nulitate absolută. Așadar, titlul executoriu reprezentat de un proces-verbal de contravenție nul absolut echivalează cu o lipsă a unui titlu executoriu. În această situație, contestatoarea apreciază că executarea silită este nelegală, impunându-se a fi încetată. În acest sens menționează și dispozițiile art. 12 alin. (1) din O.G. 2/2001 potrivit cărora „dacă printr-un act normativ fapta nu mai este considerată contravenție, ea nu se mai sancționează, chiar dacă a fost săvârșită înainte de data intrării în vigoare a noului act normativ”. Apreciază astfel că, de la data publicării, Decizia nr. 152/06.05.2020 a Curții Constituționale are efectul unei legi de decontravenționalizare (dezincriminare) aplicându-se retroactiv cu privire la toate contravențiile sancționate în baza O.U.G. nr. 1/1999.

Referitor la necesitatea formulării plângerii contravenționale în vederea invocării decontravenționalizării, reclamanta a arătat că, deși dispozițiile art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 sunt generale și nu oferă o lămurire cu privire la operarea decontravenționalizării *ope legis* sau nevoia intervenției instanței în acest sens, este necesar ca raportarea să se realizeze la prevederile dreptului penal. Invocarea neexercitării plângerii contravenționale nu poate fi primită deoarece petenta nu avea niciun interes să atace un proces-verbal care conținea o sancțiune aplicată pentru o faptă dezincriminată. Astfel, statul are obligația să constate dezincriminarea *ope legis* și să nu treacă la executarea sancțiunilor contravenționale ce intră sub incidența legii mai favorabile. În cazul nerespectării acestei obligații, pe calea contestației la executare se poate constata faptul că s-au pus în executare amenzi care nu aveau aptitudinea să devină creanțe fiscale.

Intimata a formulat întâmpinare prin care a susținut că petenta se află într-o gravă eroare atunci când susține că decizia Curții Constituționale prin care au fost declarate ca fiind neconstituționale prevederile art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a O.U.G. nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 1/1999 se aplică *ope legis*. Solicită instanței să constate că niciunde în decizia Curții Constituționale și în niciun alt act normativ nu scrie că decizia se aplică *ope legis*. Contestatoarea, dacă dorea să se prevaleze de prevederile deciziei în cauză și să anuleze procesul-verbal prin care a fost sancționată, trebuia să respecte prevederile O.G. nr. 2/2001, respectiv să depună plângere contravențională în termenul legal de 15 zile de la comunicarea procesului-verbal, urmând ca o instanță de judecată să constate că faptele pentru care a fost sancționată sunt declarate neconstituționale și să dispună anularea procesului-verbal.

Intimata a susținut că nu este sub nicio formă culpabilă pentru neglijența de care a dat dovadă contravenienta, aceasta neexercitându-și drepturile pe care i

le oferea legea pentru anularea procesului-verbal de contravenție, iar după aproape un an de la săvârșirea contravenției, solicită în mod neîntemeiat anularea unor acte perfect legale. Intimata a mai susținut faptul că este total eronată poziția contestatoarei conform căreia, deși dispozițiile art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 sunt generale și nu oferă o lămurire cu privire la operarea decontravenționalizării *ope legis* sau nevoia intervenției instanței în acest sens, ar trebui să ne raportăm la dreptul penal. Mai mult, dacă în niciun act normativ nu este prevăzut faptul că decizia Curții operează *ope legis* este logic că petenta trebuia să urmeze pașii din O.G. nr. 2/2001 și să formuleze plângerea contravențională împotriva procesului-verbal de contravenție.

Prima instanță a reținut că, prin deschiderea dosarului de executare nr. 133 din data de 17.12.2021, intimata UAT comuna B. a pornit executarea silită a debitoarei C. D. pentru recuperarea sumei de 5.000 lei reprezentând venituri din amenzi contravenționale. Intimata a emis somația nr. 133 din 17.12.2021 și titlul executoriu nr. 133 din 17.12.2021 din care rezultă că titlul de creanță în baza căruia s-a început executarea silită este reprezentat de venituri din amenzi contravenționale cu titlul de debit, respectiv procesul-verbal de contravenție seria PTMY nr. 00688887 din data de 30.03.2020. În drept, se constată că motivul invocat de contestatoare în susținerea contestației la executare, respectiv faptul că normele legale în baza cărora a fost emis procesul-verbal de contravenție au fost declarate neconstituționale, este inadmisibil pe calea contestației la executare având în vedere dispozițiile art. 260 alin. (3) C. proc. fisc. și art. 713 alin. (2) C. proc. civ.

În conformitate cu dispozițiile art. 260 alin. (3) C. proc. fisc., „contestația poate fi făcută și împotriva titlului executoriu împotriva căruia a fost pornită executarea, în cazul în care acest titlu nu este o hotărâre dată de o instanță judecătorească sau de un alt organ jurisdicțional și dacă pentru contestarea lui nu există o altă procedură prevăzută de lege”. În același sens, art. 713 alin. (2) C. proc. civ. prevede în mod expres: „În cazul în care executarea silită se face în temeiul unui alt titlu executoriu decât o hotărâre judecătorească, se pot invoca în contestația la executare și motive de fapt sau de drept privitoare la fondul dreptului cuprins în titlul executoriu, numai dacă legea nu prevede în legătură cu acel titlu executoriu o cale procesuală pentru desființarea lui, inclusiv o acțiune de drept comun”.

De asemenea, s-a reținut că, potrivit art. 37 din O.G. nr. 2/2001, „procesul-verbal neatat în termenul prevăzut la art. 31, precum și hotărârea judecătorească definitivă prin care s-a soluționat plângerea constituie titlu executoriu, fără vreo altă formalitate”.

Astfel, chiar dacă contestatoarea invocă faptul că procesul-verbal este nul, întrucât a fost sancționată în baza unui text de lege care a fost declarat neconstituțional, aceasta ar fi trebuit să formuleze plângere contravențională împotriva procesului-verbal de contravenție seria PTMY nr. 00688887 din data de 30.03.2020 în termen de 15 zile de la data înmânării acestuia, aceasta fiind o cale procesuală specifică pentru desființarea titlului de creanță care a devenit titlu executoriu prin expirarea termenului de plată. Contestatoarea nu a invocat pe calea contestației la executare faptul că nu i s-ar fi comunicat titlul de creanță, ci numai faptul că Decizia

nr. 152/06.05.2020 a Curții Constituționale are efectul unei legi de decontravenționalizare, motiv pentru care instanța reține că nu au fost invocate aspecte de nelegalitate ale procedurii de executare silită, ci aspecte de nelegalitate ale procesului-verbal de contravenție. Pentru toate aceste considerente, instanța a respins contestația la executare formulată de contestatoarea C. D. în contradictoriu cu intimata UAT comuna B. prin Primar ca inadmisibilă.

2. Dispoziții relevante

Din cele expuse mai sus se observă că, în esență, dezbaterea juridică privește ipoteza în care s-a aplicat o sancțiune contravențională, iar procesul-verbal prin care aceasta a fost dispusă nu a fost atacat cu plângere contravențională. Ulterior, în paralel, pe de o parte se reține că respectivul act de sancționare administrativă reprezentând titlu de creanță a devenit titlu executoriu și este pus în executare de creditorul de drept public competent a încasa amenda, în timp ce, pe de altă parte, Curtea Constituțională a României a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor de drept material în temeiul cărora a fost aplicată amenda contravențională. Ca urmare a demarării procedurii execuționale împotriva contravenientului devenit debitor fiscal, împotriva executării silite se formulează o contestație la executare prin care se invocă tocmai efectele deciziei Curții Constituționale precum o dezincriminare a faptei, împrejurare ce ar lipsi de fundament atât titlul executoriu, cât și, în esență, executarea silită. Prima instanță investită a soluționa cererea a apreciat contestația la executare a fi inadmisibilă deoarece s-ar fi invocat aspecte de fapt și de drept privitoare la fondul raportului juridic ce nu pot forma obiectul criticilor prin acest mijloc procesual întrucât exista o cale distinctă și prevăzută anume de lege pe care partea trebuia să o urmeze, respectiv plângerea contravențională.

Având în vedere starea de fapt analizată de instanță cu ocazia soluționării contestației la executare, apreciem că, pentru dezlegarea problemei de drept sunt relevante următoarele dispoziții legale: În primul rând amintim prevederile art. 713 alin. (2) C. proc. civ. potrivit cărora «în cazul în care executarea silită se face în temeiul unui alt titlu executoriu decât o hotărâre judecătorească, se pot invoca în contestația la executare și motive de fapt sau de drept privitoare la fondul dreptului cuprins în titlul executoriu, numai dacă legea nu prevede în legătură cu acel titlu executoriu o cale procesuală pentru desființarea lui, inclusiv o acțiune de drept comun». În sens similar sunt și dispozițiile art. 260 alin. (3) C. proc. civ., respectiv: «contestația poate fi făcută și împotriva titlului executoriu în temeiul căruia a fost pornită executarea, în cazul în care acest titlu nu este o hotărâre dată de o instanță judecătorească sau de alt organ jurisdicțional și dacă pentru contestarea lui nu există o altă procedură prevăzută de lege.»

De asemenea, în materia răspunderii contravenționale, sub aspect procesual este relevant art. 37 din O.G. nr. 2/2001 potrivit căruia «procesul-verbal neatatcat în termenul prevăzut la art. 31, precum și hotărârea judecătorească definitivă prin care s-a soluționat plângerea constituie titlu executoriu, fără vreo altă formalitate».

Din punct de vedere al dreptului material – chiar în condițiile în care, *de principiu*, atare aspecte nu ar putea reprezenta obiectul unei analize pe calea contestației la executare – considerăm că sunt semnificative următoarele prevederi legale: în primul rând, art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 care prevede că «dacă printr-un act normativ fapta nu mai este considerată contravenție, ea nu se mai sancționează, chiar dacă a fost săvârșită înainte de data intrării în vigoare a noului act normativ». De asemenea, potrivit art. 9 din O.U.G. nr. 1/1999:

«(1) Conducătorii autorităților publice, ai celorlalte persoane juridice, precum și persoanele fizice au obligația să respecte și să aplice toate măsurile stabilite în prezenta ordonanță de urgență, în actele normative conexe, precum și în ordonanțele militare sau în ordine, specifice stării instituite.

(2) Conducătorii autorităților publice și administratorii operatorilor economici care asigură servicii de utilitate publică în domeniile energetic, sănătate, agricultură și alimentație, alimentare cu apă, comunicații și transporturi au obligația de a asigura continuitatea furnizării serviciilor esențiale pentru populație și pentru forțele destinate apărării». Nu în ultimul rând, art. 28 din O.U.G. nr. 1/1999 stabilește că «nerespectarea prevederilor art. 9 constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 100 lei la 5.000 lei, pentru persoane fizice, și de la 1.000 lei la 70.000 lei, pentru persoane juridice.»

În mod particular față de problema juridică amintită în speța redată mai sus, menționăm că, prin Decizia nr. 228/2007, Curtea Constituțională a României a dispus: «Admite excepția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art. 12 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor sunt neconstituționale în măsura în care prin sintagma „nu se mai sancționează” prevăzută în text se înțelege doar aplicarea sancțiunii contravenționale, nu și executarea acesteia.» De asemenea, prin Decizia nr. 152/2020, instanța de contencios administrativ a hotărât că: «Admite excepția de neconstituționalitate formulată de același autor și constată că dispozițiile art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență sunt neconstituționale».

În materia prevederilor de rang constituțional, apreciem că trebuie amintite prevederile art. 15 alin. (2) din Constituția României potrivit cărora «Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile», dar și cele cuprinse în art. 16 alin. (1) din Constituția României, anume: «Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări».

3. (In)admisibilitatea contestației la executare potrivit art. 713 alin. (2) C. proc. civ.

Invocarea diferitelor aspecte privitoare la raportul juridic de drept material în temeiul căruia este emis titlul executoriu reprezintă, în primul rând, un aspect

ce ține de admisibilitatea contestației la executare, date fiind dispozițiile cuprinse în art. 713 alin. (1) și alin. (2) C. proc. civ. Se observă astfel că primul alineat al textului legal amintit restricționează motivele ce pot fi aduse în susținerea contestației la executare în ipoteza în care executarea silită se efectuează în temeiul unui titlu executoriu ce constă într-o hotărâre judecătorească sau arbitrală, neputând fi invocate motive de fapt sau de drept care ar fi putut fi opuse în cursul judecării în primă instanță sau într-o cale de atac³. Drept urmare, concluzia la care s-a ajuns în temeiul dispozițiilor vechiului Cod de procedură civilă atât în literatura de specialitate⁴, cât și în practica judiciară⁵ se menține și în contextul actualelor prevederi legale în sensul că, în cazul în care titlul executoriu este o hotărâre judecătorească sau arbitrală, contestatorul poate invoca în cadrul contestației la executare numai motive posterioare obținerii titlului executoriu⁶. Or, fiind împrejurări survenite ulterior obținerii titlului executoriu, cum ar fi stingerea datoriei prin plată sau prin alte mijloace prevăzute de lege, acestea privesc exclusiv executarea drepturilor cuprinse în titlul executoriu, iar nu însuși fondul raportului juridic în temeiul căruia s-a obținut respectivul titlu. Pe cale de consecință, în atare ipoteze în care titlul executoriu constă într-o hotărâre judecătorească sau arbitrală, posibila incidență a diferitelor instituții de drept material anterioară obținerii titlului executoriu rămâne fără vreo relevanță, fiind de principiu inadmisibilă invocarea unor asemenea motive pe cale de contestație la executare.

În schimb, dispozițiile art. 713 alin. (2) C. proc. civ. permit instanței investite a soluționa contestația la executare de a analiza motivele de fapt sau de drept invocate de contestator cu privire la fondul dreptului cuprins în titlul executoriu, sub rezerva de a fi în cadrul unei executări silită efectuate în temeiul altui titlu executoriu decât o hotărâre judecătorească și, cumulativ, legea să nu

³ Pentru o analiză detaliată a condițiilor de admisibilitate a contestației la executare potrivit dispozițiilor art. 713 alin. (1) C. proc. civ., a se vedea C. Lungănașu, *Admisibilitatea contestației la executare în condițiile titlului executoriu reprezentat de o hotărâre judecătorească sau arbitrală*, în *Revista română de executare silită*, nr. 1/2018, pp. 78-98.

⁴ A se vedea I. Stoenescu, Gr. Porumb, *Drept procesual civil*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1966, p. 427; S. Zilberstein, V. M. Ciobanu, I. Băcanu, *Drept procesual civil. Executarea silită*, vol. al II-lea, ed. a II-a, Editura Lumina Lex, București, 1999, p. 235; V. M. Ciobanu, G. Boroș, *Drept procesual civil. Curs selectiv. Teste grilă*, ed. a III-a, Editura All Beck, București, 2005, p. 552; D. C. Tudurache, *Contestația la executare*, Editura Hamangiu, București, 2006, p. 109.

⁵ Spre exemplu, Tribunalul Suprem, colegiul civil, decizia nr. 1205/1961 și Tribunalul Județean Cluj, decizia civilă nr. 833/1973, ambele *apud* S. Zilberstein, V. M. Ciobanu, I. Băcanu, *op. cit.*, pp. 231 și 234.

⁶ E. Oprina, I. Gârbuleț, *Tratat teoretic și practic de executare silită. Vol. I. Teoria generală și procedurile execuționale*, Editura Universul Juridic, București, 2013, p. 593; Șt. I. Lucaciuc, *Contestația la executare în reglementarea noului Cod de procedură civilă*, Editura Hamangiu, București, 2014, p. 150; G. Boroș (coord.), *op. cit.*, vol. II, ed. a II-a, p. 494; G. Boroș, M. Stancu, *op. cit.*, 2015, p. 1028.

prevadă pentru acel titlu executoriu o cale procesuală în vederea desființării sale⁷. În condițiile în care atât norma procesuală amintită, cât și problema pe care o ridică privesc preponderent admisibilitatea contestației la executare, literatura de specialitate și-a îndreptat atenția strict asupra aspectului procesual amintit. Astfel, dezbaterile doctrinare⁸ au surprins o temă esențială, respectiv ce anume se înțelege prin sintagma „cale procesuală specifică pentru desființarea titlului” în scopul determinării admisibilității unei asemenea contestații la executare. Desigur că, din punct de vedere procesual, analiza se circumscrie aspectului privitor la admisibilitatea contestației la executare prin care se invocă motive ce țin de fondul dreptului cuprins în titlul executoriu, astfel cum a surprins deja literatura de specialitate amintită mai sus. De altfel, asemenea precizări sunt obligatorii deoarece, în lipsa lor, orice verificare suplimentară ar fi inadmisibilă pe cale de contestație la executare. Trecând însă de problematica admisibilității contestației la executare și constatând îndeplinite cerințele expres prevăzute de art. 713 alin. (2) C. proc. civ., noi apreciem însă că dezbaterea suportă o privire detaliată în condițiile în care procedura specială a contestației la executare imprimă anumite particularități inclusiv instituțiilor de drept material a căror aplicare se invocă în cadrul contestației la executare.

Totuși, în raport de modificările de substanță suferite de art. 713 alin. (2) C. proc. civ. odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 310/2018, noi apreciem că invocarea motivelor privitoare la fondul dreptului cuprins în titlul executoriu nu se mai poate realiza pe calea contestației la executare, cu excepția clauzelor abuzive cuprinse în titlul executoriu⁹. Ajungem la această concluzie, deși forma actuală a

⁷ Pentru analiza condițiilor de admisibilitate a contestației la executare în această ipoteză, a se vedea C. Lungănașu, *Admisibilitatea contestației la executare în condițiile altui titlu executoriu decât o hotărâre judecătorească* în *Analele Universității de Vest din Timișoara, Seria Drept*, nr. 2/2017, pp. 69-89.

⁸ I. Leș, *Principii și instituții de drept procesual civil*, vol. III, Editura Lumina Lex, București, 1999, p. 463 și urm.; D. C. Tudurache, *op. cit.*, p. 114; M. Dinu, R. Stanciu, *op. cit.*, 2017, p. 302; A. Ungureanu, *Contestația la executare în procesul civil*, Editura Universul Juridic, București, 2015, p. 84; V. M. Ciobanu, G. Boroi, *Drept procesual civil. Curs selectiv. Teste grilă*, ed. a III-a, Editura All Beck, București, 2005, p. 553; V. M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat*, vol. II – art. 527-1134, Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 660; D. N. Theohari, *Coexistența ... op. cit.*, pp. 451-454; G. Boroi (coord.), *Noul Cod de procedură civilă – Comentariu pe articole*, vol. II (art. 527-1133), Editura Hamangiu, București, 2013, p. 202; A. Tabacu, *Contestația la executare împotriva titlului executoriu care nu provine de la o instanță judecătorească* în *Revista română de executare silită*, nr. 1/2008, p. 164 și urm.; Șt. I. Lucaciuc, *op. cit.*, p. 156; A. Tabacu, *Semnificația noțiunii de „cale procesuală specifică” prevăzută de art. 713 alin. (2) C. proc. civ.* în E. Oprina, V. Bozeșan (coord.), *Executarea silită - dificultăți și soluții practice*, vol. I, Editura Universul Juridic, 2021, p. 445.

⁹ A se vedea C. Lungănașu, *Abusive clauses and challenge to enforcement proceedings in the view of the Court of Justice of the European Union*, publicat în Tomáš Peráček (ed.), Fatima Castro Moreira, *Doctrina et Usu in Business Law*, Editura Adjuris International

normei procesuale amintite pare a permite în acest sens, având în vedere că prevederea care ar fi trebuit să constituie o excepție a devenit o regulă. Astfel, se puteau invoca motive referitoare la fondul dreptului *cu excepția* cazului în care legea prevedea o cale de atac specifică pentru desființarea titlului executoriu, când partea era ținută a recurge la respectivul mijloc procesual *specific* în cadrul căruia și-ar fi putut valorifica inclusiv apărările privitoare la fondul dreptului cuprins în titlul executoriu. Or, în actuala formă legislativă a art. 713 alin. (2) C. proc. civ., excepția a devenit regulă în condițiile în care (ipotetic) se pot invoca motive privitoare la fondul dreptului cuprins în titlul executoriu, cu excepția cazului în care legea prevede o cale procesuală pentru desființarea lui, *inclusiv o acțiune de drept comun*. Or, cum o acțiune de drept comun este oricând admisibilă în lipsa unei căi procesuale anume prevăzute pentru desființarea titlului executoriu, rezultă că, potrivit normelor procesuale naționale, *nu se mai pot invoca motive referitoare la fondul dreptului în niciun caz* pe cale de contestație la executare, fiind mereu valabilă excepția care obligă partea interesată să recurgă la o acțiune de drept comun în acest scop. Tocmai de aceea apreciem norma procesuală în discuție ca fiind goliță de conținut în forma dată de Legea nr. 310/2018.

Chiar și în contextul legislativ actual, apreciem că soluția la problema admisibilității contestației la executare este dată tocmai de interpretarea ce se acordă sintagmei „fondul dreptului cuprins în titlul executoriu”. Noi considerăm¹⁰ că interpretarea eronată a dispozițiilor art. 713 alin. (2) C. proc. civ. este cauzată, în mare parte, dintr-o inerție doctrinară și, parțial, jurisprudențială conturată în temeiul vechilor dispoziții procesual civile. Deși textul legal este cât se poate de limpede în sensul că numai motivele de fapt sau de drept *privitoare la fondul dreptului* sunt interzise, dacă partea avea la dispoziție o cale procesuală pentru desființarea titlului executoriu, credem că dificultățile apar dintr-o analiză superficială a temei în discuție, bazată pe o structură bivalentă: dacă există cale de atac, *nu* sunt permise critici la adresa titlului executoriu, iar dacă nu există un asemenea mijloc procesual, criticile împotriva titlului executoriu vor fi admisibile. Noi apreciem că o asemenea concluzie este greșită și împotriva spiritului legii, în condițiile în care art. 713 alin. (1) și (2) C. proc. civ. fac tocmai această distincție între titlurile executorii reprezentate de hotărâri judecătorești sau arbitrale, pe de o parte și celelalte titluri executorii, pe de altă parte.

Or, tocmai diferența de regim juridic pe care legiuitorul o consacră în aceste două alineate ale art. 713 C. proc. civ. este anihilată de opiniile doctrinare¹¹ care nu

Academic Publisher, Bucharest, Paris, Calgary, 2023, ISBN 978-606-95351-6-5, pp. 342-364

¹⁰ A se vedea și C. Lungănașu, *O altă interpretare a dispozițiilor art. 713 alin. (2) C. proc. civ.*, în RRES nr. 2/2017, p. 23-45.

¹¹ E. Oprina, I. Gârbuleț, *op. cit.*, p. 594; E. Oprina, *Semnătura olografă a agentului constator și relevanța acesteia în faza executării silite*, în E. Oprina, V. Bozeșan (coord.), *Executarea silită - dificultăți și soluții practice*, Editura Universul juridic, București, 2021, vol. I, p. 113-117; I. Deleanu, V. Mitea, S. Deleanu, *op. cit.*, p. 354; E. Oprina, *Problematika apărărilor de fond în cadrul contestației la executare*, în E. Oprina, V. Bozeșan (coord.),

disting acolo unde legiuitorul distinge în mod expres. Astfel, se observă că, în cazul art. 713 alin. (1) C. proc. civ., legiuitorul interzice orice motive de fapt sau de drept ce ar fi putut fi invocate în cursul litigiului, în prima instanță sau în căile de atac. De aici rezultă că motivele ce vor putea fi invocate vor fi doar *posterioare* hotărârii definitive. Se observă că legiuitorul nu distinge după cum motivele ar privi raportul juridic de drept material sau pe cel de drept procesual¹². Interdicția astfel prevăzută este una absolută.

În opinia noastră, regimul juridic al (in)admisibilității motivelor de fapt sau de drept împotriva titlului executoriu se schimbă considerabil atunci când titlul nu mai este reprezentat de o hotărâre judecătorească, contestatorului fiindu-i permis a critica titlul inclusiv pe fondul dreptului, sub rezerva de a nu fi reglementată o cale de desființare a titlului. Desigur că existența unei căi procesuale va duce la inadmisibilitatea respectivelor critici, însă aici credem noi că se produce eroarea de raționament: sancțiunea inadmisibilității este aplicabilă numai motivelor referitoare la fondul dreptului. Alte categorii de motive, cum ar fi cele referitoare la aspecte procedurale, formale, sunt excluse din sfera de aplicare a sancțiunii inadmisibilității, deoarece legiuitorul nu le prevede expres în art. 713 alin. (2) C. proc. civ., dar nici nu s-ar putea desprinde din interpretarea alin. (1) al aceluiași articol. De aici va rezulta, practic, faptul că în cazul titlurilor executorii, altele decât hotărârile judecătorești sau arbitrale, va trebui observat după cum au fost sau nu supuse unei căi de atac. În caz afirmativ, sub rezerva de a nu se fi uzat de respectiva cale de atac, trebuie distins între motivele de fapt sau de drept privitoare la fondul dreptului și cele care excedează acestei noțiuni, sancțiunea inadmisibilități urmând a fi limitată doar la prima categorie a motivelor invocate. Noi apreciem că întreaga confuzie în practica judiciară și, parțial, în literatura de specialitate își are originea tocmai în interpretarea art. 713 alin. (2) C. proc. civ. în sensul că nu se face această distincție, deși legiuitorul o prevede în mod expres. De altfel, considerăm că deosebirea între motive ce țin de fondul dreptului și cele exterioare acestuia este și una obligatorie în condițiile în care legiuitorul leagă sancțiunea inadmisibilității contestației la executare numai de invocarea acelor motive care vizează fondul

op. cit., vol. I, p. 395 și urm.; D.C. Tudurache, *op. cit.*, 2006, p. 114 și urm.; C. Roșu, L. Dănilă, *op. cit.*, p. 503; V.M. Ciobanu, G. Boroș, *op. cit.*, p. 553; C. Roșu, *op. cit.*, 2016, p. 322; E. Hurubă, *op. cit.*, p. 71; I. Leș, *op. cit.*, p. 994.

¹² Apreciem astfel având în vedere că norma cuprinsă în art. 713 alin. (1) C. proc. civ. se referă la motive pe care debitorul le-ar fi putut opune în cursul judecății în primă instanță sau într-o cale de atac ce i-a fost deschisă. Or, textul de lege nu distinge după cum acele motive ar fi de ordin substanțial sau formal, concluzie ce rezultă, spre exemplu, din faptul că apelul, fiind calea de atac ordinară potrivit art. 456 C. proc. civ., este devolutiv, putând viza atât elemente ce țin de fondul dreptului, cât și aspecte rezultate din desfășurarea raportului juridic procesual, conform art. 478 și art. 480 C. proc. civ. Drept urmare, interdicția cuprinsă în art. 713 alin. (1) C. proc. civ. are în vedere toate motivele, de fapt sau de drept, pe care debitorul le-ar fi putut invoca deja cu ocazia soluționării cauzei în faza *judicatio*, fără a prezenta vreo importanță că privesc raportul juridic de drept material ori pe cel de drept procesual.

raportului juridic, ceea ce, *per a contrario*, conduce la concluzia că inadmisibilitatea nu va privi și motivele exterioare fondului dreptului.

Pentru a exemplifica opinia noastră de mai sus, ne vom raporta la un titlu executoriu reprezentat de un proces-verbal de sancționare contravențională pus în executare și neatatcat în prealabil cu plângere contravențională, întocmai precum în speța expusă în partea introductivă. Ipoteza îndeplinește toate cerințele, fiind un titlu executoriu altul decât o hotărâre judecătorească sau arbitrală pentru care legea prevede o cale de atac specifică pentru desființarea sa, anume plângerea contravențională. Nefiind atacat cu plângere contravențională, împotriva procesului-verbal de sancționare contravențională nu se vor mai putea invoca aspecte ce țin de fondul dreptului, adică de raportul juridic de drept material căruia i-a dat naștere. Altfel spus, contravenientul devenit debitor pentru sancțiunea administrativă nu va mai putea să se apere pe fondul dreptului, respectiv pe netemeinicia procesului-verbal sau pe nelegalitatea acestuia, ca act administrativ. Spre exemplu, motive ce țin de inexistența faptei contravenționale (adică susținerea și, eventual, probarea de către contravenient a unei stări de fapt diferite față de cea reținută de către agentul constator), de existența unei cauze justificative sau de neimputabilitate ori argumente ce țin de nelegalitatea actului administrativ (cum ar fi necompetența materială și/sau teritorială a agentului constator) nu mai pot fi invocate pe calea contestației la executare, întrucât art. 713 alin. (2) C. proc. civ. stabilește, *de plano*, sancțiunea inadmisibilității pentru asemenea motive. Drept urmare, tot ce este strâns legat de fondul dreptului – în cazul de față, de fondul raportului juridic de sancționare contravențională – va rămâne indiferent contestației la executare, fiind inadmisibilă invocarea unor asemenea motive.

În schimb, apreciem că tot ce este exterior fondului dreptului va putea fi invocat pe calea contestației la executare, *chiar dacă aceleași motive s-ar fi putut invoca și prin utilizarea căii de atac specifice*, cum ar fi plângerea contravențională. Astfel, împrejurări formale, de procedură, exterioare raportului juridic de drept material vor putea fi invocate pe calea contestației la executare, sancțiunea inadmisibilității nefiind aplicabilă. Drept urmare, necomunicarea procesului-verbal în termenul prevăzut de lege – împrejurare ce ar atrage, implicit, lipsa caracterului executoriu al actului administrativ – sau lipsa semnăturii agentului constator reprezintă aspecte care pot fi invocate nu doar pe calea plângerii contravenționale, ci și direct într-o contestație la executare. La această concluzie se ajunge prin interpretarea literală a sancțiunii inadmisibilității prevăzute de art. 713 alin. (2) C. proc. civ. în condițiile în care, în mod explicit, sunt amintite numai motivele de fapt și de drept ce țin de fondul dreptului ca fiind inadmisibile pe calea contestației la executare. În consecință, fără a mai prezenta vreo relevanță după cum ar fi putut fi invocate sau nu pe calea plângerii contravenționale, celelalte motive, exterioare fondului dreptului, vor putea fi susținute inclusiv cu ocazia formulării contestației la executare¹³.

¹³ Sub acest aspect, într-o cauză s-au reținut următoarele: „În ceea ce privește aspectul atras de dispozițiile art. 713 alin. (2) C. proc. civ. și invocat de către intimată sub forma

unei apărări pe fond, iar nu ca o excepție procesuală (excepția inadmisibilității contestației la executare), instanța reține următoarele: într-adevăr, norma procesuală amintită menționează că, în cazul executării silite efectuate în temeiul altui titlu executoriu decât o hotărâre judecătorească, contestatorul poate invoca și motive de fapt sau de drept privitoare la fondul dreptului cuprins în titlul executoriu, sub rezerva inexistenței unei căi procesuale specifice pentru desființarea titlului. Or, cum art. 31 din O.G. nr. 2/2001 prevede în mod expres că, împotriva procesului-verbal de sancționare contravențională, se poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau a comunicării actului, este evident că în cazul acestor acte juridice (care devin titluri executorii în condițiile legii) legiuitorul a prevăzut în mod expres o cale procesuală specifică pentru desființarea lor. Drept urmare, instanța va reține că, în prezenta cauză, contestatoarea nu poate invoca *motive de fapt sau de drept privitoare la fondul dreptului cuprins în titlul executoriu*, având posibilitatea de a formula plângere contravențională prin care să invoce asemenea apărări împotriva procesului-verbal de sancționare contravențională. Cu toate acestea, instanța observă că excepția inadmisibilității contestației la executare (chiar neinvocată de către intimată) nu poate fi adusă în discuție în condițiile în care contestatoarea nici nu a formulat asemenea apărări împotriva titlului executoriu. Astfel, trebuie observat că norma cuprinsă în art. 713 alin. (2) C. proc. civ., care ar atrage sancțiunea inadmisibilității contestației la executare în ipotezele expuse mai sus, este de strictă interpretare și aplicare, fiind astfel inadmisibilă numai invocarea aspectelor privitoare la fondul dreptului pe care partea le-ar fi putut formula pe calea unei plângeri contravenționale. Or, în prezenta cauză, contestatoarea nu iterează asemenea motive, ci strict împrejurări privitoare la caracterul de titlu executoriu al actului juridic pus în executare, precum și cele referitoare la modul în care s-a derulat procedura execuțională. Instanța observă că astfel de apărări pot fi formulate pe calea contestației la executare propriu-zisă, indiferent de felul titlului executoriu, adică și atunci când acesta este reprezentat de o hotărâre judecătorească sau arbitrală, potrivit art. 713 alin. (1) C. proc. civ., deci cu atât mai mult în speța de față. Primul aspect pe care instanța îl va analiza este cel legat de caracterul de titlu executoriu al actului juridic pus în executare. Se reține astfel că temeiul procedurii execuționale din prezenta cauză este reprezentat de procesul-verbal de sancționare contravențională seria R11 nr. 0189098/06.07.2011 emis de către intimată și comunicat contestatoarei prin afișare la data de 22.07.2011, *la altă adresă decât cea a sediului social al contestatoarei*. În condițiile în care comunicarea procesului-verbal de sancționare contravențională nu a fost legal îndeplinită (căci comunicarea la altă adresă decât cea reală echivalează cu lipsa unei comunicări legale), instanța apreciază că nici nu este necesară vreo analiză suplimentară, inclusiv sub aspectul aplicării sau al neaplicării Deciziei nr. 10/2013 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, deoarece, în toate cazurile, analiza ar trebui să pornească de la diferitele moduri de comunicare a actului administrativ *la domiciliul sau sediul contravenientului*. Or, în cazul de față, *nu s-a efectuat nicio astfel de comunicare, sub nicio modalitate*, câtă vreme nici intimata, nici executorul judecătoresc nu au comunicat vreun act la sediul real al contestatoarei. Pe de altă parte, instanța reține că, potrivit art. 37 din O.G. nr. 2/2001, procesul-verbal neatatcat în termenul prevăzut la art. 31, precum și hotărârea judecătorească definitivă prin care s-a soluționat plângerea constituie titlu executoriu, fără vreo altă formalitate. De aici rezultă că un proces-verbal de sancționare contravențională devine titlu executoriu *ope legis* dacă nu se formulează plângerea contravențională în termenul de 15 zile prevăzut de lege (această ipoteză fiind aplicabilă

De altfel, considerăm că, spre deosebire de hotărârile judecătorești sau arbitrale unde legiuitorul nu distinge natura motivelor, inadmisibilitatea fiind absolută pentru toate aspectele anterioare definitivării hotărârii, în cazul celorlalte titluri executorii se realizează o asemenea deosebire, inadmisibilitatea fiind menționată numai pentru motivele ce țin de fondul dreptului. Noi apreciem că art. 713 alin. (2) C. proc. civ. conține reguli interdependente, motiv pentru care trebuie observate atât individual, cât și general, ca un întreg. Astfel, se observă că, în cazul titlurilor executorii, altele decât hotărârile judecătorești sau arbitrale, contestatorul poate invoca motive ce țin de fondul dreptului, deci implicit și motive ce țin de forma titlului (*qui potest plus, potest minus*), dacă nu există o cale pentru desființarea titlului executoriu. Aceasta ar fi prima regulă. În schimb, în condițiile în care această cale există cel puțin sub forma unei acțiuni de drept comun, motivele ce țin de fondul dreptului nu vor mai putea fi invocate, interdicția fiind expres prevăzută de textul legal analizat. Aceasta constituie a doua regulă. Or, coroborând cele două reguli, nimic nu interzice formularea de apărări de fapt sau de drept, altele decât cele privitoare la fondul dreptului. Cu toate acestea, opinia generală este tocmai în sensul amintit, al inadmisibilității oricăror critici împotriva titlului executoriu, deși credem că nu este o opinie susținută de textul legal, fiind obținută printr-o interpretare extensivă a unei norme restrictive, cea privitoare la sancțiunea inadmisibilității.

Arătăm că anumite aspecte, cum ar fi cele care țin de existența unui titlu executoriu valabil, pot fi puse în discuție pe calea contestației la executare

în speță, deoarece contravenienta a arătat că nu a formulat această cale de atac). Or, termenul de 15 zile pentru exercitarea plângerii contravenționale începe a curge de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal. În condițiile în care acest proces-verbal *nu a fost nici înmănat, nici comunicat contravenientei (reprezentanților acestora), rezultă că termenul de 15 zile nu a început a curge*. Cel puțin, nu a început să curgă de la data de 22.07.2011, când s-a procedat la afișarea procesului-verbal de sancționare contravențională la o adresă greșită în loc de aceea a sediului social al contestatoarei. Drept urmare, nici dispozițiile art. 37 din O.G. nr. 2/2001 nu au devenit aplicabile căci, cum nu a început a curge termenul pentru formularea plângerii contravenționale, nici nu se putea împlini un asemenea termen, astfel că efectele art. 37 din O.G. nr. 2/2001 privitoare la dobândirea caracterului de titlu executoriu nu s-au putut produce. În raport de cele de mai sus, instanța observă că, la data de 17.07.2014, când intimata a adresat executorului judecătoresc cererea de executare silită în baza căreia s-a constituit dosarul execuțional nr. 871/ex/2014 (din prezenta cauză), *intimata nu deținea un titlu executoriu împotriva contestatoarei*, deoarece termenul pentru formularea plângerii contravenționale nu era împlinit, astfel că respectivul act administrativ nu devenise titlu executoriu. În atare situație, date fiind dispozițiile art. 632 alin. (1) C. proc. civ. potrivit cărora *executarea silită se poate efectua numai în temeiul unui titlu executoriu*, rezultă că atât încheierea executorului judecătoresc din data de 18.07.2014 privind admiterea cererii intimății și deschiderea dosarului execuțional, cât și încheierea nr. 7796/31.07/2014 a Judecătoriei Arad sunt nelegale, fiind lipsite de temeiul *sine qua non* al oricărei proceduri execuționale, anume titlul executoriu” – Judecătoria Reșița, sentința civilă nr. 2319/03.12.2018, *nepublicată*.

propriu-zise indiferent dacă executarea silită are loc în baza unei hotărâri (judecătorești sau arbitrale) ori a unui alt titlu executoriu, fără a fi afectat în vreun fel fondul dreptului. Mai mult, în această situație, apreciem că nici interdicția prevăzută de art. 713 alin. (1) C. proc. civ. nu mai poate opera, chiar dacă hotărârea pusă în executare poate fi atacată distinct cu o cale de atac. Astfel, punerea în executare a unei hotărâri care nu este executorie conduce la încălcarea dispozițiilor art. 632 alin. (1) C. proc. civ. și, pe cale de consecință, a nulității întregii executări silită astfel declanșate. Un asemenea motiv al contestației la executare este compatibil atât cu ipoteza cuprinsă în art. 713 alin. (1) C. proc. civ. întrucât debitorul nu invocă motive pe care le-ar fi putut opune în cursul judecății în faza *judicatio*, indiferent de stadiul procesual al cauzei, cât și cu ipoteza conținută de art. 713 alin. (2) C. proc. civ. chiar și dacă ar exista o cale de atac pentru desființarea titlului, având în vedere că nu constituie motive de fapt sau de drept privitoare la fondul dreptului cuprins în titlul executoriu. O astfel de situație poate fi întâlnită nu doar atunci când titlul executoriu lipsește cu desăvârșire, ci și atunci când limitele sale nu sunt respectate, executarea silită realizându-se cu depășirea limitelor materiale sau juridice ale titlului executoriu.

În ceea ce privește primul caz, al lipsei totale a titlului executoriu, într-o speță¹⁴ s-a arătat că procesul-verbal de sancționare contravențională nu a fost atacat cu plângere contravențională, însă contestatorul nu a achitat nici contravaloarea tarifului de despăgubire stabilit în sarcina sa. Instanța a reținut că, potrivit dispozițiilor cuprinse în art. 37 din O.G. nr. 2/2001, procesul-verbal de sancționare contravențională necontestat în termenul legal constituie titlu executoriu, fără vreo altă formalitate, dar și că, potrivit art. 25 din același act normativ, în forma legislativă avută la data faptei, procesul-verbal de sancționare contravențională se înmânează sau comunică, în copie, contravenientului în termen de cel mult o lună de la data aplicării sancțiunii contravenționale.

Instanța a mai reținut și incidența Deciziei nr. 10/2013 a Înaltei Curți de Casație și Justiție prin care a fost soluționat recursul în interesul legii, stabilind că dezlegarea dată problemei de drept prin această hotărâre este obligatorie speței de față în condițiile în care între părțile litigante nu a avut loc o judecată prin care să se fi stabilit în mod definitiv validitatea procesului-verbal de sancționare contravențională și a procedurii de comunicare a acestuia către contravenient înainte de publicarea hotărârii amintite a instanței supreme. Din acest punct de vedere, instanța a constatat că intimata nu a reușit, din diverse motive, să comunice procesul-verbal de sancționare contravențională și a înștiințării de plată prin poștă, cu aviz de primire. Față de cele de mai sus, întrucât procesul-verbal de sancționare contravențională a fost pus în executare fără să fie comunicat contestatorului prin poștă cu aviz de primire și să devină astfel un titlu executoriu în sensul art. 37 din O.G. nr. 2/2001, văzând dispozițiile art. 632 alin. (1) C. proc. civ. conform cărora

¹⁴ Judecătoria Deva, Secția civilă, sentința civilă nr. 3137/2015, *nepublicată*, definitivă prin decizia civilă nr. 253/2016 a Tribunalului Hunedoara, prin care a fost respins apelul formulat de către intimată.

executarea silită poate să înceapă doar în temeiul unui titlu executoriu, instanța a admis contestația la executare și a anulat actele de executare efectuate, dispunând încetarea executării silite în respectivul dosar execuțional.

Noi apreciem corectă soluția instanței de judecată, în concordanță cu textul cuprins în art. 713 alin. (2) C. proc. civ., fiind o corectă transpunere practică a regulilor trasate de către legiuitor în materia titlurilor executorii, altele decât o hotărâre judecătorească. În primul rând, observăm că instanța a recunoscut admisibilitatea contestației la executare chiar dacă nu a fost utilizată calea de atac specifică pentru desființarea procesului-verbal de sancționare contravențională, anume plângerea contravențională. Admisibilitatea rezultă, considerăm noi, tocmai din împrejurarea că, pe calea contestației la executare propriu-zise, contestatorul nu a invocat motive de fapt sau de drept privitoare la fondul dreptului, instanța făcând o corectă distincție între cele două categorii de critici pe care contestatorul le-ar fi putut formula, fiind admisibile numai cele exterioare fondului dreptului în condițiile în care exista posibilitatea promovării unei plângeri contravenționale. Ceea ce apreciem este faptul că instanța nu a respins *de plano* contestația la executare ca inadmisibilă, soluție ce ar fi fost greșită în opinia noastră.

Mai mult, distingând asupra motivelor privitoare la fondul dreptului și la cele legate de procedură – așa cum impune, de altfel, art. 713 alin. (2) C. proc. civ. – instanța s-a pronunțat în mod corect și asupra consecințelor juridice ale admiterii contestației, astfel că, anulând actele de executare și dispunând încetarea executării silite din respectivul dosar execuțional, totuși nu a dispus nimic cu privire la o eventuală anulare sau desființare a titlului executoriu. Tocmai aici este diferența dată de existența unei căi de atac distincte, situație care împiedică instanța de executare a se pronunța asupra fondului dreptului pe calea contestației la executare câtă vreme contestatorul avea deschisă o cale procesuală specifică pentru desființarea titlului. Drept urmare, dacă acel contestator ar fi dorit să invoce aspecte legate de raportul juridic de drept material, odată cu comunicarea procesului-verbal de sancționare contravențională – chiar și dacă această comunicare s-ar fi realizat în condițiile art. 667 alin. (1) C. proc. civ. – ar fi trebuit să recurgă la calea plângerii contravenționale, fiind inadmisibile în procedura contestației la executare.

Într-o altă speță¹⁵, contestația la executare a fost admisă pentru lipsa titlului executoriu, însă numai în ceea ce privește întinderea acestuia. Astfel, instanța a reținut că, prin actul de adjudecare, creditorul ipotecar a adjudecat imobilul debitorului. Ulterior, prin contract de vânzare, creditorul ipotecar adjudecat a vândut către cumpărătorul RC mai multe bunuri imobile, între care și imobilul adjudecat ce a fost proprietatea debitorului. Noul creditor, cumpărătorul RC, a solicitat punerea în executare a actului de adjudecare motivat de faptul că, în baza acestui act, debitorul a fost obligat să predea imobilul respectiv. Instanța a constatat că intimatul RC a dobândit imobilul în cauză printr-un act cu titlu particular și oneros, fiind terț față de actul de adjudecare ce reprezintă titlul de proprietate al

¹⁵ Judecătoria Deva, Secția civilă, sentința civilă nr. 1700/2016, *nepublicată*, definitivă prin neapelare.

vânzătorului, drepturile și obligațiile transmise de către vânzător fiind în concordanță cu contractul de vânzare încheiat între părți. Instanța mai reține că, potrivit dispozițiilor art. 100 din Legea nr. 36/1995, înscrisul autentificat de notarul public care constată o creanță certă și lichidă are putere de titlu executoriu la data exigibilității acesteia.

Cu toate acestea, instanța a reținut că dreptul de a obține evacuarea silită a debitorului din imobilul respectiv revenea adjudecatarului (creditorului ipotecar), iar contractul de vânzare nu conferă legitimare cumpărătorului R.C. să procedeze la evacuarea silită a debitorului deoarece debitorul nu este parte în contractul menționat. Mai mult, nu doar că adjudecatarul nu a înțeles să își valorifice drepturile recunoscute de lege, inclusiv privitoare la dobândirea posesiei imobilului, dar acesta a permis debitorului să folosească nestingherit imobilul adjudecat, iar în cuprinsul contractului de vânzare s-a menționat că intimatul R.C., cumpărător, a luat la cunoștință că unele proprietăți sunt locuite și nu au fost evacuate de vânzător și acceptă și convine să obțină posesia de fapt a proprietăților prin mijloace proprii și pe propriul risc. În atare condiții, instanța a reținut că numai prin intervenția instanței, în urma unei proceduri contencioase, intimatul R.C. ar putea obține un titlu executoriu în ceea ce privește evacuarea debitorului contestator, astfel că instanța a constatat că s-a procedat la declanșarea executării silite în lipsa unui titlu executoriu aparținând creditoarei, motiv pentru care este lovită de nulitate încheierea de încuviințare a executării silite conform art. 712 alin. (3) C. proc. civ., la fel cum sunt nule toate actele de executare întocmite de executorul judecătoresc. Aceasta, ca urmare a aplicării principiului legalității, în sensul că restabilirea legalității încălcate la încheierea actului juridic impune înlăturarea efectelor produse în temeiul unui astfel de act, în caz contrar sancțiunea fiind inutilă.

Și în această speță se observă că singurul criteriu avut în vedere de instanța de executare a fost unul de ordin formal, chiar dacă analiza a privit tangențial și raportul juridic de drept material. Ceea ce prezintă relevanță este împrejurarea că soluția s-a raportat strict la neîndeplinirea unei cerințe de formă, existența titlului executoriu în limitele în care a fost pus în executare, fiind astfel o împrejurare care nu vizează fondul dreptului, speța amintită fiind relevantă tocmai pentru distincția între apărările privitoare la raportul juridic substanțial și cele referitoare la procedură.

Apreciem că exemplele de mai sus sunt grăitoare cu privire la distincția atât de importantă pe care art. 713 alin. (2) C. proc. civ. o face referitor la apărările ce țin de fondul dreptului și alte apărări, cum ar fi motivele invocate în spețele de mai sus, strict în legătură cu (ne)respectarea normelor de drept procesual, iar nu pe cele ale dreptului material.

De altfel, opinia la care aderăm noi este susținută, chiar dacă izolat, și de doctrina actuală¹⁶, arătându-se că din redactarea art. 713 alin. (2) C. proc. civ., condiția restrictivă impusă de teza finală a normei în discuție privește numai apărările în fapt sau în drept privitoare la fondul dreptului cuprins în titlul executoriu,

¹⁶ G. Boroi (coord.), *op. cit.*, vol. II, 2016, p. 496.

„iar nu însăși valabilitatea înscrisului care constituie titlu executoriu, deci *nevalabilitatea (uneori chiar lipsa) titlului executoriu (altul decât o hotărâre judecătorească sau arbitrală)* poate fi invocată în contestația la executare, inclusiv în cazurile în care legea prevede o cale specifică pentru desființarea titlului executoriu”¹⁷.

De asemenea, doctrina franceză¹⁸ arată că legiuitorul francez permite instanței de executare (judecătorului de executare) să verifice și fondul raportului juridic, nefiind limitat strict la aspecte ce țin de procedura urmată, având astfel competența de a se pronunța asupra aspectelor invocate pe calea contestației la executare prin raportare inclusiv la raportul juridic de fond. Cu toate acestea, când titlul executoriu este reprezentat de o hotărâre judecătorească, regula de mai sus nu poate aduce atingere autorității de lucru judecat, principiu care trebuie respectat inclusiv cu ocazia soluționării contestației la executare. În schimb, când titlul executoriu nu constă într-o hotărâre judecătorească, atât practica judiciară, cât și literatura de specialitate¹⁹ franceză au recunoscut că instanța de executare se poate pronunța, pe calea contestației la executare, inclusiv asupra fondului raportului juridic dedus judecății, exemplificând cu situația în care titlul executoriu este reprezentat de un contract autentificat de notarul public, instanța de executare având competența inclusiv de a interveni asupra cuantumului clauzei penale prevăzute în convenția autentică încheiată între creditor și debitor.

4. O interpretare posibil neconstituțională

Menționăm că dispozițiile art. 713 alin. (2) C. proc. civ. au fost modificate odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 310/2018, acțiunea de drept comun fiind asimilată căii procesuale pentru desființarea titlului. Totuși, observațiile expuse mai sus rămân pe mai departe valabile sub aspectul distincției pe care legiuitorul o face între motivele de fapt și de drept privitoare la fondul dreptului și celelalte motive pe care contestatorul le poate formula în atare situație, nefiind, în opinia noastră, inadmisibile. Problema expusă mai sus este cu atât mai importantă cu cât, spre deosebire de dreptul comun, în cazul procesului-verbal de sancționare contravențională, singura acțiune ce se poate formula pentru atacarea actului este supusă unui termen de 15 zile care pare a avea natura unui termen de decădere.

Pornind de la premisa expusă în speța redată în partea introductivă a prezentului studiu, apreciem că interpretarea oferită de instanța investită cu soluționare contestației la executare poate fi supusă unor critici atât de legalitate, cât și de constituționalitate. O primă problemă care poate fi identificată se raportează la dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituția României sub aspectul efectului retroactiv al dispoziției contravenționale mai favorabile. Desigur, întreaga analiză are în vedere asumarea că o decizie a Curții Constituționale a României prin care

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ R. Perrot, Ph. Théry, *Procédures civiles d'exécution*, ed. a II-a, Editura Dalloz, Paris, 2005, p. 231.

¹⁹ Curtea de Casație, Secția a II-a civilă, decizia nr. 08-10.843/ 18.06.2009, apud R. Lauba, *Le contentieux de l'exécution*, ed. a 12-a, Editura Lexis Nexis, Paris, 2014, p. 218 și urm.

este admisă o excepție de neconstituționalitate operează, în esență, precum o normă de abrogare în raport de efectele juridice recunoscute potrivit art. 147 alin. (1) din Constituție. Astfel, în condițiile în care textul de lege în temeiul căruia a fost aplicată sancțiunea contravențională a fost declarat neconstituțional ulterior aplicării amenzii contravenționale, dar anterior executării sancțiunii, art. 15 alin. (2) din Constituție conduce la aplicarea retroactivă a efectelor deciziei Curții Constituționale, fiind o prevedere mai favorabilă întrucât are natura unei norme contravenționale mai favorabile, ilicitul contravențional respectiv nemaifiind sancționat. În acest sens este relevantă Decizia nr. 228/2007 prin care Curtea Constituțională a României a extins efectele dispozițiilor art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 stabilind caracterul neconstituțional al textului de lege în măsura în care prin sintagma „nu se mai sancționează” se înțelege doar aplicarea sancțiunii contravenționale, nu și executarea acesteia. Drept urmare, norma nouă, mai favorabilă prin care fapta nu se mai sancționează trebuie să privească atât constatarea contravenției și aplicarea sancțiunii, cât și executarea efectivă a sancțiunilor dispuse anterior, când prevederea legală era încă în vigoare.

Dacă această problemă pare facilă, fără a ridica discuții din perspectiva dreptului material, în abordarea procesuală se observă că limitele impuse de art. 713 alin. (2) C. proc. civ., respectiv art. 260 alin. (3) C. proc. fisc. ar determina imposibilitatea invocării unor atare împrejurări ulterior împlinirii termenului pentru formularea plângerii contravenționale, conturând astfel o contradicție între efectele dezincriminării pe plan material și cele produse pe plan procesual. În primul rând, apreciem că o interpretare rigidă a principiului enunțat de art. 713 alin. (2) C. proc. civ. riscă a conduce la o aplicare neconstituțională a textului de lege deoarece s-ar încălca atât dispozițiile art. 15 alin. (2), cât și cele ale art. 16 alin. (1) din Constituția României. Astfel, pe de o parte, considerăm că imposibilitatea invocării pe calea contestației la executare a împrejurării constând în declararea neconstituționalității textului de lege în baza căruia a fost emis procesul-verbal devenit titlu executoriu nesocotește efectele legii contravenționale mai favorabile, chiar atunci când aceasta se manifestă sub forma unei abrogări implicite ca urmare a admiterii excepției de neconstituționalitate. La atare concluzie ajungem având în vedere că, în afara contestației la executare, debitorul (contravenientul) nu mai are niciun mijloc procesual prin care să valorifice consecințele favorabile lui produse prin admiterea excepției de neconstituționalitate din moment ce este decăzut din dreptul de a formula plângerea contravențională.

Pe de altă parte, apreciem că și dispozițiile art. 16 alin. (1) din Constituție riscă a fi nesocotite în atare împrejurări în condițiile în care, pentru aceeași situație juridică, contravenientii ar fi supuși unor regimuri juridice substanțial diferite. Astfel, deosebirea pe care o apreciem a fi nepermisă (și, evident, neconstituțională) constă în aceea că, pentru autorul faptei în cazul căruia s-a depășit termenul de formulare a plângerii contravenționale, executarea silită ar continua și după declararea neconstituționalității textului de lege în baza căruia a fost aplicată sancțiunea, în timp ce, pentru autorii faptelor contravenționale în cazul cărorora nu s-au întocmit procesele-verbale ori încă ar fi în termenul pentru contestarea acestora, soluția ar

fi de împiedicare a procedurii execuționale prin desființarea actului administrativ sancționator sau chiar de inexistență a actului, din moment ce fapta nu ar mai fi sancționată. Or, toate aceste situații juridice diferite pot fi întâlnite în raport de fapte contravenționale săvârșite la aceeași dată, diferența fiind generată după cum s-a întocmit de îndată sau ulterior și procesul-verbal de sancționare contravențională.

O altă ipoteză discriminatorie ar fi aceea raportată strict la termenul de formulare a plângerii contravenționale, după cum urmează: dacă instanța de contencios constituțional se pronunță asupra neconstituționalității dispoziției legale în baza căreia a fost emis procesul-verbal de sancționare contravențională anterior expirării termenului de formulare a plângerii contravenționale, contravenientul are deschisă calea de atac, în timp ce, dacă intervine ulterior, acesta este decăzut și, în interpretarea oferită de instanță, nu ar mai putea invoca același aspect.

În plus, identificăm o problemă și în ceea ce privește executarea efectivă a creanței constând în amenda contravențională în condițiile în care efectul declarării neconstituționalității se produce nu doar asupra dreptului agentului constatator de a aplica sancțiunea, ci și asupra dreptului organului fiscal de a urmări plata amenzii, respectiv executarea sancțiunii. Ca atare, imposibilitatea formulării contestației la executare în atare condiții ar lipsi contravenientul devenit debitor fiscal tocmai de mijlocul procesual prin care ar putea critica nelegalitatea procedurii execuționale ca urmare a dispariției retroactive a temeiului emiterii actului administrativ devenit titlu executoriu.

Pe de altă parte, chiar în condițiile în care interpretarea redată în partea introductivă a prezentului studiu nu ar îmbrăca valențele neconstituționalității, în raport de distincțiile făcute între tezele art. 713 alin. (1) și cele ale art. 713 alin. (2) C. proc. civ., apreciem că o atare soluționare a problemei juridice este nelegală. Concluzionăm în acest fel având în vedere că efectul declarării neconstituționalității prevederii legale în baza căreia s-a emis actul (titlul de creanță) ce devine titlu executoriu presupune și împiedicarea executării sancțiunii, sens în care ar trebui să conducă inclusiv la încetarea procedurii execuționale. De altfel, creditorul fiscal oricum nu ar mai avea dreptul de a urmări plata creanței deoarece ar reprezenta executarea sancțiunii contravenționale, ceea ce nu mai este permis în raport de Decizia Curții Constituționale amintite mai sus. Drept urmare, o atare împrejurare trebuie să fie calificată drept nouă, survenită ulterior obținerii titlului executoriu (adică după împlinirea termenului de executare voluntară a obligației cuprinse în titlul de creanță), sens în care oricum nu s-ar putea considera a fi motive de fapt sau de drept pe care debitorul ar fi trebuit să le invoce pe calea contestației la executare. Ca atare, ar reprezenta un impediment apărut pe parcursul executării silite pe care partea interesată îl poate contesta cu succes prin intermediul contestației la executare, nefiind incidentă sancțiunea inadmisibilității din moment ce privește însăși procedura execuțională.

În plus, considerăm că aplicarea sancțiunii inadmisibilității contestației la executare în condițiile speței redată în partea introductivă a studiului ar putea reprezenta și o încălcare a dreptului la un proces echitabil și a dreptului la apărare câtă

vreme debitorului nu i se recunoaște posibilitatea de a critica nelegalitatea procedurii execuționale. Aceasta, cu atât mai mult cu cât, ca efect al admiterii excepției neconstituționalității textului de lege în baza căruia a fost emis procesul-verbal de sancționare contravențională, nici executarea amenzii nu mai are suport legal. Or, în atare împrejurări, debitorului trebuie să îi fie recunoscută posibilitatea de critica legalitatea executării silite în măsura în care problema este strict procedurală câtă vreme creditorului nu ar mai avea temei pentru a pretinde încasarea și urmărirea realizării creanței.

Soluția ar trebui să fie aceeași indiferent dacă a fost sau nu depășit termenul pentru formularea plângerii contravenționale din moment ce executarea nu mai are suport legal și ar fi trebuit să înceteze conform Deciziei nr. 228/2007 pronunțate de Curtea Constituțională. Pe cale de consecință, chiar și neatacat cu plângere contravențională, procesul-verbal de sancționare contravențională ar trebui lipsi de efecte juridice – câtă vreme executarea sancțiunii nu mai poate avea loc – sens în care sancțiunea inadmisibilității contestației la executare pentru acest motiv ar trebui înlăturată chiar și atunci când partea avea deschisă calea de atac specifică, declararea neconstituționalității intervenind înainte de împlinirea termenului de formulare a plângerii contravenționale. La atare opinie ajungem având în vedere că efectul legii mai favorabile (cu care se asimilează și decizia de admitere a excepției de neconstituționalitate) se produce inclusiv asupra executării sancțiunii, fiind astfel o problemă de drept execuțional indiferent dacă a fost sau nu atacat actul administrativ sancționator și, la fel, indiferent dacă partea ar fi avut sau nu deschisă această cale în intervalul de timp cuprins între comunicarea procesului-verbal și pronunțarea Deciziei Curții Constituționale. Drept urmare, credem că o atare apreciere nesocotește atât sensul dispozițiilor art. 713 alin. (2) C. proc. civ. referitoare la categoria de motive ce pot fi invocate printr-o atare contestație la executare, cât și principiile de drept constituțional evocate mai sus, enunțate de art. 15 alin. (2) și art. 16 alin. (1) din Constituție.

5. Concluzii

Fără a epuiza problema practică expusă prin prezentul studiu, în rândurile de mai sus am încercat să conturăm câteva aspecte referitoare la efectele juridice pe care le produce declararea neconstituționalității dispoziției legale în baza căreia a fost aplicată o sancțiune contravențională din perspectiva executării silite a amenzii astfel aplicate. În esență, apreciem că interpretarea practică prin care o contestație la executare în cadrul căreia se invocă asemenea motive este respinsă ca inadmisibilă în temeiul art. 713 alin. (2) C. proc. civ. nesocotește specificul contestației la executare și posibilitatea debitorului de a invoca motive de nelegalitate privitoare strict la procedura execuțională ori la existența dreptului creditorului de a obține executarea silită. În plus, sancțiunea inadmisibilității contestației la executare formulate în atare împrejurări ridică serioase probleme de respectare a drepturilor fundamentale în condițiile în care intră în coliziune atât cu regula cuprinsă în art. 15 alin. (2), cât și cu cea menționată de art. 16 alin. (1) din Constituția României. În consecință, apreciem că respingerea ca inadmisibilă a unei

contestații la executare prin care se invocă legea contravențională mai favorabilă, chiar în contextul neformulării plângerii contravenționale, reprezintă o interpretare și aplicare eronată a principiilor constituționale și a dispozițiilor art. 713 alin. (2) C. proc. civ., respectiv ale art. 260 alin. (3) C. proc. fisc.

Referințe

- Boroi G. (coord), ș.a., *Noul Cod de procedură civilă – Comentariu pe articole*, vol. II (art. 527-1133), Editura Hamangiu, București, 2013
- Ciobanu V. M., G. Boroi, *Drept procesual civil. Curs selectiv. Teste grilă*, ed. a III-a, Editura All Beck, București, 2005
- Ciobanu V. M., Nicolae M. (coord.), *Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat*, vol. II – art. 527-1134, Editura Universul Juridic, București, 2016
- Leș I., *Principii și instituții de drept procesual civil*, vol. III, Editura Lumina Lex, București, 1999
- Lucaciuc Șt. I., *Contestația la executare în reglementarea noului Cod de procedură civilă*, Editura Hamangiu, București, 2014
- Lungănașu C., *Abusive clauses and challenge to enforcement proceedings in the view of the Court of Justice of the European Union*, publicat în Tomáš Peráček (ed.), Fatima Castro Moreira, *Doctrina et Usu in Business Law*, Editura Adjuris International Academic Publisher, Bucharest, Paris, Calgary, 2023, pp. 342-364
- Lungănașu C., *Admisibilitatea contestației la executare în condițiile titlului executoriu reprezentat de o hotărâre judecătorească sau arbitrală în Revista română de executare silită*, nr. 1/2018, pp. 78-98
- Lungănașu C., *Admisibilitatea contestației la executare în condițiile altui titlu executoriu decât o hotărâre judecătorească în Analele Universității de Vest din Timișoara, Seria Drept*, nr. 2/2017, pp. 69-89
- Lungănașu C., *O altă interpretare a dispozițiilor art. 713 alin. (2) C. proc. civ.*, în *Revista română de executare silită*, nr. 2/2017, pp. 23-45
- Oprina E., *Problematika apărărilor de fond în cadrul contestației la executare*, în Oprina E., Bozeșan V. (coord.), *Executarea silită - dificultăți și soluții practice*, vol. I, Editura Universul Juridic, București, 2021
- Oprina E., *Semnătura olografă a agentului constatator și relevanța acesteia în faza executării silită*, în Oprina E., Bozeșan V. (coord.), *Executarea silită - dificultăți și soluții practice*, vol. I, Editura Universul Juridic, București, 2021
- Oprina E., Gârbuleț I., *Tratat teoretic și practic de executare silită. Vol. I. Teoria generală și procedurile execuționale*, Editura Universul Juridic, București, 2013
- R. Perrot, Ph. Théry, *Procédures civiles d'exécution*, ed. a II-a, Editura Dalloz, Paris, 2005
- Stoenescu I., Porumb Gr., *Drept procesual civil*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1966
- Tabacu A., *Contestația la executare împotriva titlului executoriu care nu provine de la o instanță judecătorească în Revista română de executare silită*, nr. 1/2008,
- Tabacu A., *Semnificația noțiunii de „cale procesuală specifică” prevăzută de art. 713 alin. (2) C. proc. civ.* în Oprina E., Bozeșan V. (coord.), *Executarea silită - dificultăți și soluții practice*, vol. I, Editura Universul Juridic, București, 2021
- Tudurache D. C., *Contestația la executare*, Editura Hamangiu, București, 2006
- Ungureanu A., *Contestația la executare în procesul civil*, Editura Universul Juridic, București, 2015
- Zilberstein S., Ciobanu V. M., Băcanu I., *Drept procesual civil. Executarea silită*, vol. al II-lea, ed. a II-a, Editura Lumina Lex, București, 1999