



ROMÂNIA
MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI
JUSTIȚIE

PROCUROR GENERAL

Nr. 11292/174 O.J./2003
din 22 decembrie 2004

Către,
Curtea de Apel București
Secția a VIII a Contencios Administrativ și Fiscal
Referitor: Dosar nr. 3143/2004

Ministerul Public- Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, dr. Ilie Botoș cu sediul în București B^{dui} Libertății nr. 12 - 14 sector 5, în calitate de pârât în cauza ce a format obiectul dosarului nr. 3143/2004, în temeiul art. 299, art. 304 pct. 9 și art. 304¹ din Codul de procedură civilă, precum și art. 22 din Legea nr. 544/2001 în termen legal declarăm,

RECURS

împotriva sentinței civile nr. 2435 din 28 octombrie 2004 pronunțată de Curtea de Apel București- secția a VIII a Contencios administrativ și Fiscal, pe considerente de nelegalitate și netemeinicie.

În fapt, Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România – Comitetul Helsinki a chemat în judecată Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, precum și pe Procurorul General al Parchetului de

pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție –Tănase Joița, aflat în funcție în perioada la care se face referire în acțiune, solicitând să se constate că pârâții au încălcat dispozițiile art. 16 din Legea nr. 29/1990 privind contenciosul administrativ.

În motivare, s-a învederat că pârâții nu au pus în executare sentința civilă nr. 892 din 20 decembrie 2002 a Tribunalului București – Secția a-VIII-a Conflicte de Muncă și Litigii de Muncă, în termen de cel mult 30 de zile de la rămânerea acesteia irevocabilă, respectiv, nu au executat hotărârea judecătorească începând cu prima zi de întârziere 20 mai 2003 și până la momentul eliberării din funcție, adică 29 august 2003.

Totodată, s-a solicitat să se dispună amendarea domnului Procuror General Tănase Joița cu suma prevăzută de art. 16 alin. 2 raportat la art. 10 alin. 3 din Legea nr. 29/1990, pe zi de întârziere, în perioada 20 mai -29 august 2003, precum și obligarea pârâților la plata de daune pentru întârziere, în cuantum de 1 milion lei pe zi, după cum urmează: Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, începând cu 20 mai 2003, până la data executării hotărârii judecătorești și Procurorul General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, începând cu 20 mai, data primei zi de întârziere și până la 29 august 2003, data eliberării din funcție, cu obligarea pârâților la plata cheltuielilor de judecată.

Prin întâmpinare, Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, a invocat, în prealabil, excepția de necompetență materială a instanței și excepția de litispendență, iar pe fond a solicitat respingerea acțiunii, întrucât în cauză nu sunt incidente dispozițiile legii contenciosului administrativ, ci ale Legii nr. 544/2001, privind accesul liber la informațiile de interes public, precum și Normele metodologice de aplicare a acestui act normativ.

De asemenea, Serviciul Român de Informații a formulat o cerere de intervenție accesorie în interesul uneia din părți, în temeiul art. 51-52 Cod de procedură civilă, cerere care a fost apreciată ca inadmisibilă de către instanță, care a respins-o ca atare.

Curtea de Apel București a admis excepția de necompetență materială, prin sentința civilă nr. 1108 din 23 iulie 2003 și a declinat competența în favoarea Tribunalului București- Secția a VIII a Conflicte de Muncă și Litigii de Muncă, iar împotriva acestei hotărâri judecătorești a declarat recurs reclamanta.

Prin decizia civilă nr. 2122/2004, pronunțată în dosarul nr. 3170/2003, Înalta Curte de Casație și Justiție a admis recursul, a casat sentința civilă recurată și a trimis cauza spre judecare în fond la Curtea de Apel București.

Pe rolul acestei din urmă instanțe, dosarul a fost înregistrat sub nr. 3143/2004.

La termenul din data de 23 septembrie 2004, reclamanta și-a precizat acțiunea, arătând că înțelege să solicite amendarea pârâtului Tănase Joița și transformarea daunelor cominatorii în daune compensatorii, respectiv daune morale evaluate la 10.000.000 lei.

Prin sentința civilă nr. 2435 din 28 octombrie 2004, Curtea de Apel București a admis în parte cererea precizată, a aplicat pârâtului Tănase Joița amenda de 500 de lei pe zi, prevăzută de art. 10 alin. 3 din Legea nr. 29/1990, pentru perioada 20 mai - 29 august 2004 și, de asemenea, a obligat pârâții în solidar la plata daunelor de întârziere către reclamantă, pentru perioada 20 mai- 29 august 2003, de 300.000 lei pe zi de întârziere, precum și la plata cheltuielilor de judecată în sumă de 2.000.000 lei.

În considerente, instanța a reținut, în esență că, pârâții nu au executat sentința civilă nr. 892 din 20 decembrie 2002 a Tribunalului București – Secția a-VIII-a Conflicte de Muncă și Litigii de Muncă, respectiv, nu au comunicat reclamantei APADOR – CH informațiile de interes public menționate în dispozitivul titlului executoriu, astfel încât sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 16 alin. 2 din Legea nr. 29/1990 pentru obligarea conducătorului autorității administrative, respectiv Procurorul General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție la plata amenzii prevăzute de art. 10 alin. ultim din același act normativ.

Totodată, s-a reținut că apărarea Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, potrivit căreia dispozițiile Legii nr. 29/1990 nu sunt aplicabile, nu poate fi avută în vedere, întrucât Legea nr. 544/2001 se completează cu dispozițiile Legii nr. 29/1990, dreptul comun în materia contenciosului administrativ și, de asemenea, că nu poate fi reținut ca impediment în executarea hotărârii judecătorești, declararea recursului în anulare împotriva sentinței civile nr. 892/2002.

În ce privește daunele pentru întârziere, instanța de fond a reținut că acest capăt de cerere este întemeiat, întrucât pârâții au întârziat în mod nejustificat punerea în executare a sentinței civile nr. 892 din 20 decembrie 2002 a Tribunalului București- Secția a VIII a Conflicte de Muncă și Litigii de Muncă, depășind termenul prevăzut de art. 16 alin. 1 din Legea nr. 29/1990, termenul expirând în data de 19 mai 2003.

Considerăm că hotărârea judecătorească pronunțată de instanța de fond este lipsită de temei legal și este rezultatul aplicării greșite a dispozițiilor legale, fiind incident motivul de recurs prevăzut de art. 304 pct. 9 din Codul de procedură civilă.

Instanța de fond, în mod eronat, a reținut că excepția inadmisibilității cererii invocată de autoritatea pârâtă este nefondată, în cauză nefiind aplicabile dispozițiile Legii nr. 544/2001 pe fond, ci dispozițiile art. 16 din Legea nr. 29/1990.

Astfel, din conținutul art. 22 din Legea nr. 544/2001, rezultă că, legiuitorul a intenționat să reglementeze o **procedură specială**, în cadrul căreia persoana, care se consideră vătămată în drepturile sale (prevăzute de același act normativ special), să obțină informațiile de interes public solicitate, precum și despăgubiri morale/patrimoniale, pentru eventualele pagube cauzate prin refuzul autorității sau instituției publice de a le furniza.

Fiind vorba despre o obligație „*de a face*” (respectiv, de a furniza informații), care nu este susceptibilă de executare silită, legea specială a prevăzut posibilitatea acordării daunelor morale/patrimoniale, tocmai ca o formă coercitivă de natură a acoperi prejudiciul suferit de solicitant prin refuzul furnizării informațiilor.

Interpretând sistematic și teleologic dispozițiile art. 22 alin. 2 din Legea nr. 544/2001, se constată că daunele morale/patrimoniale, prevăzute în textul legal analizat, **reprezintă singura formă sancționatorie, care poate fi aplicată autorității sau instituției publice, pentru neîndeplinirea obligațiilor de natură specială, stabilită prin acest act normativ.**

Legea nr. 544/2001 este lege specială, care reglementează un domeniu limitat, respectiv relațiile sociale născute în legătură cu accesul la informațiile de interes public, astfel încât dispozițiile sale sunt de strictă interpretare și aplicare.

Ca atare, atâta vreme cât Legea nr. 544/2001 nu prevede sancțiunea amenzii de 500 de lei pe zi de întârziere, așa cum prevede Legea contenciosului administrativ, ca măsură de constrângere și sancționare pentru neexecutarea obligației de natură specială, stabilită prin aceeași lege, este inadmisibil a se proceda la împrumutarea unor dispoziții în acest sens din alte acte normative.

Conform principiului „*specialia generalibus derogant*”, în situația în care un anumit segment al relațiilor sociale este reglementat, în același timp de două norme, dintre care una este specială, iar cealaltă are caracter general, **va avea prioritate de aplicare norma specială.**

Este adevărat că norma generală completează norma specială, dar numai în măsură în care aceasta din urmă nu prevede. Or, dispozițiile art. 22 alin. 2 din Legea nr. 544/2001 (care prevăd expres și limitativ categoriile de sancțiuni de natură patrimonială aplicabile pentru neexecutarea obligației de furnizare a informațiilor de interes public), nu sunt susceptibile de a fi completate cu cele cuprinse în Legea contenciosului administrativ, întrucât ipoteza normei speciale este clară și trebuie interpretată și aplicată în mod restrictiv, **sancțiunile neexecutării obligațiilor speciale neputând fi decât cele pe care legiuitorul le-a prevăzut în mod expres.**

Pe de altă parte, aceste daune puteau fi solicitate numai în temeiul și în condițiile procedurale prevăzute de art. 22 din Legea nr. 544/2001, respectiv, **fie odată cu cererea principală (plângerea), având ca obiect obligarea autorității de a furniza informațiile de interes public, fie ulterior, însă în cadrul termenului de 30 de zile, de la data expirării termenului prevăzut de art. 7 din același act normativ.**

Amenda cominatorie stabilită prin hotărârea judecătorească criticată este lipsită de temei legal și pentru motivul că art. 16 din Legea nr. 29/1990 este aplicabilă numai în cazul neexecutării unor hotărâri judecătorești pronunțate asupra acțiunilor în contencios administrativ, formulate în temeiul art. 1 din același act normativ, potrivit căruia: „*Orice persoană fizică sau juridică, dacă se consideră vătămată în drepturile sale, recunoscute de lege, printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a-i rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege, se poate adresa instanței competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.*”

Controlul judecătorec în cadrul contenciosului administrativ are ca obiect acte administrative prin care s-a adus atingere drepturilor și intereselor *particulare*, recunoscute prin lege persoanelor fizice sau juridice, iar interesul protejat prin Legea nr. 544/2001 este *public* (astfel cum rezultă chiar din titlul actului normativ), fiind evident că domeniul de reglementare al legii speciale este diferit de cel al Legii nr. 29/1990, astfel încât dispozițiile celor două acte normative nu se pot completa.

Ca atare, nefiind justificată acordarea de *daune cominatorii*, nu se justifică nici transformarea acestora în *daune compensatorii*, această transformare făcându-se, în practică, în virtutea raționamentului că, daunele cominatorii au un caracter provizoriu, incert și nelichid, și prin urmare, instanța are îndatorirea de a transforma daunele din cominatorii în compensatorii. Această obligație nu poate exista, însă, în condițiile în care, conform dispozițiilor Legii liberului acces la informațiile de interes public, daunele cominatorii nu se pot acorda.

Insistăm, deci, asupra acestui aspect, al faptului că, în speță, nu sunt incidente dispozițiile Legii contenciosului administrativ, ci doar cele ale Legii privind liberul acces al cetățenilor la informațiile de interes public, care nu prevede posibilitatea obligării la plata de daune cominatorii și, astfel, nici pe aceea a obligării la plata daunelor compensatorii, acestea luând naștere din daunele cominatorii, în cazul executării cu întârziere sau necorespunzător a obligației.

Considerăm că, instanța de fond, în mod netemeinic, nu a reținut ca impediment la executare, declararea recursului în anulare, întrucât, executarea hotărârii judecătorești nu a fost suspendată, pe parcursul soluționării recursului în anulare, dintr-o rațiune foarte simplă, și anume aceea că, deși în recurs a fost solicitată aceasta, totuși la primul termen, acordat de Înalta Curte de Casație și Justiție, 27 mai 2003, judecata a fost amânată, la solicitarea reclamantei APADOR-CH, pentru lipsă de apărare, iar la cel de-al doilea termen, 12 noiembrie 2003, recursul în anulare a fost soluționat.

Astfel, în cauză, nu poate fi reținută reaua – credință a conducătorului autorității, întrucât neaducerea la îndeplinire a dispozitivului sentinței civile nr. 892 din 20 decembrie 2002 a Tribunalului București – Secția a-VIII-a Conflicte de Muncă și Litigii de Muncă se datorează unor împrejurări obiective, independente de orice culpă.

În conformitate cu prevederile art. 330 pct. 2 din Codul de procedură civilă, în vigoare la data rămânerii irevocabile a hotărârii judecătorești menționate, Procurorul General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a atacat cu recurs în anulare sentința civilă nr. nr. 892 din 20 decembrie 2002 a Tribunalului București – Secția a-VIII-a Conflicte de Muncă și Litigii de Muncă și decizia civilă nr. 291 din 17 aprilie 2003 a Curții de Apel București – Secția Contencios Administrativ, invocând motive de nelegalitate. Totodată, a solicitat și suspendarea executării hotărârilor criticate, până la soluționarea recursului în anulare.

Posibilitatea de a declara recurs în anulare și de a solicita suspendarea executării hotărârilor judecătorești irevocabile constituie un drept procesual prevăzut prin lege, a cărui exercitare nu poate fi interpretată ca abuz de drept procesual și nu constituie un indiciu al pretensei rele credințe, indiferent de soluția pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în calea extraordinară de atac, asupra fondului și cererii de suspendare.

Or, în situația în care o normă de drept procesual permite procurorului general, în exclusivitate, să exercite calea extraordinară de atac a recursului în anulare

împotriva unei hotărâri judecătorești irevocabile, cu posibilitatea de a cere suspendarea executării acesteia, nu se poate reține nici un fel de culpă în sarcina procurorului general, pentru neexecutare.

Refuzul aducerii la îndeplinire a obligației stabilite prin hotărârile menționate, până la data soluționării recursului în anulare și a cererii de suspendare a executării, este justificat prin natura specială a acestei obligații, care nu mai putea beneficia de o eventuală întoarcere a executării silite (în condițiile art. 404¹ – 404³ din Codul de procedură civilă). Este evident că executarea hotărârii înainte de soluționarea recursului în anulare ar fi condus la rămânerea fără obiect a acestei căi extraordinare de atac, iar eventuala soluție de admitere a recursului în anulare ar fi devenit inutilă (putând atrage chiar sancțiuni în temeiul Legii nr. 51/1991 privind siguranța națională a României).

După pronunțarea deciziei nr. 3835 din 12 noiembrie 2003 a Înaltei Curți de Casație și Justiție (prin care s-a respins recursul în anulare), prin adresa nr. 78 din 17 noiembrie 2003 a Secției de Cooperare Internațională, de Informare Publică și Relații cu Presa – Biroul de informare publică, din cadrul Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, s-a comunicat reclamantei împrejurarea că Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție va pune în executare sentința civilă nr. 892 din 20 decembrie 2002 a Tribunalului București – Secția a-VIII-a Conflicte de Muncă și Litigii de Muncă însă, dată fiind complexitatea și volumul lucrărilor documentare (datele solicitate nefiind gestionate exclusiv de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție), informațiile nu au putut fi identificate și expediate în termenul inițial de 10 zile, urmând ca, în conformitate cu prevederile art. 16 lit. c din Hotărârea Guvernului nr. 123/2002 pentru aprobarea Normelor de aplicare a Legii nr. 544/2001, raportate la art. 7 din lege, acestea să fie comunicate în termen de 30 de zile.

În sensul celor arătate, prin adresa nr. 78 din 10 decembrie 2003 a Secției de Cooperare Internațională, de Informare Publică și Relații cu Presa, informațiile ce au făcut obiectul sentinței civile nr. 892 din 20 decembrie 2002 a Tribunalului București, au fost comunicate către APADOR – CH.

Ca atare, la acest moment obligația stabilită pe cale judecătorească a fost adusă la îndeplinire, în termenul legal, astfel încât autoritatea publică și conducătorul acesteia sunt la adăpost de orice culpă.

În ce privește obligarea părților în solidar la plata daunelor de întârziere către reclamantă, în perioada 20 mai- 29 august 2003, și, ulterior, obligarea doar a părâtului Ministerul Public la plata daunelor de întârziere în perioada 30 august – 10 decembrie 2003, considerăm că este netemeinică și nelegală.

Reclamanta nu a arătat în ce constă prejudiciul cauzat prin întârzierea executării hotărârii, solicitând doar obligarea părților la plata de daune pentru întârziere, în cuantum de 1.000.000 lei/zi.

Dar simpla întârziere a executării hotărârii nu conduce automat la obligarea de daune, legea stipulând că reclamantului i se vor putea acorda daune pentru întârziere. Astfel, trebuie îndeplinite și dovedite condițiile răspunderii civile delictuale pentru a se putea angaja această răspundere, ea nefiind prezumată.

În speță, reclamanta nu a indicat în ce a constatat prejudiciul cauzat de către părți prin necomunicarea acestor date, ceea ce face ca existența raportului de cauzalitate dintre așa zisa faptă ilicită și presupusul prejudiciu să nu fie dovedită.

Pe de altă parte, nu se poate spune că prejudiciul suferit de reclamantă ar consta în nerealizarea scopului acesteia prevăzut în statut, întrucât prejudiciul trebuie să fie cert, determinat sau determinabil, astfel încât nu se poate stabili în ce măsură, prin necomunicarea relațiilor solicitate, s-a cauzat reclamantei un prejudiciu ce ar consta în nerealizarea scopului său. Această relație dintre nerealizarea scopului asociației și un eventual prejudiciu trebuie să fie certă, pentru a se putea determina exact legătura de cauzalitate între ceea ce a condus la nerealizarea acestui scop, față de neexecutarea hotărârii.

De asemenea, APADOR-CH nu a făcut dovada întinderii eventualului prejudiciu, simpla solicitare a unei sume neexonerând reclamanta de obligația dovedirii acestui element, și nici instanța de fond nu precizează în motivarea hotărârii judecătorești criticate, care sunt motivele pentru care a decis să oblige părții la plata sumei de 300.000 lei/zi.

Mai mult, așa cum se precizează în doctrină, pentru a se putea acorda daune interese trebuie îndeplinită o altă condiție, și anume aceea ca *debitorul să fie pus în întârziere*.

Într-adevăr, debitorul trebuie să-și execute obligația în termenul prevăzut de părți sau de îndată de obligația a fost asumată, în cazul de față, după ce hotărârea a devenit definitivă și irevocabilă. Dacă nu execută, *el este în întârziere*. Dar, pentru ca întârzierea debitorului să producă efecte juridice specifice, ea trebuie constatată în formele prevăzute de lege, forme prin care **debitorul să fie pus în întârziere cu privire la executarea obligației**. Câtă vreme creditorul nu cere constatarea întârzierii debitorului printr-una din aceste forme, se presupune că ea nu l-a păgubit. Așadar, simpla expirare a termenului în care trebuia executată obligația, nu-l pune pe debitor în întârziere, deoarece- *dies non interpellat pro homine*.

În speță, reclamanta nu a solicitat executarea sentinței civile nr.892/2002 și, ca atare, nu se poate considera că pârâții, respectiv debitorii obligației de a face, au fost puși în întârziere în mod legal.

Față de considerentele menționate, solicităm admiterea recursului casarea, parțială a hotărârii judecătorești criticate, cu respingerea pe fond a capetelor de cerere privind amenda compensatorie și a daunelor pentru întârziere.

PROCUROR GENERAL
Ilie Băbuș



Domnului Președinte al Curții de Apel București
Secția a VIII a Contencios Administrativ și Fiscal