

ROMÂNIA



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII
PLENUL

HOTĂRÂRE nr. 1135

din 16 Decembrie 2010

Sub nr.2633/IJ/2038/SIJ/2010, Inspecția Judiciară a înaintat Plenului Consiliului Superior al Magistraturii rezultatul verificărilor privind cererile formulate de Asociația Magistraților din România, Asociația Procurorilor din România și Uniunea Națională a Judecătorilor din România de apărare a independenței și imparțialității instanțelor judecătorești și a corpului de judecători din România.

Analizând cererile formulate, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii reține următoarele:

Prin sesizarea adresată Consiliului Superior al Magistraturii, înregistrată sub nr. 1/29366/1154/15.11.2010, Ministerul Justiției a solicitat efectuarea verificărilor prevăzute de art. 45 alin. 1 din Legea nr. 317/2004 modificată și completată, prin intermediul Inspecției Judiciare, în legătură cu pronunțarea unor hotărâri judecătorești prin care sunt înlăturate de la aplicare dispozițiile Legii nr. 118/2010, cu nesocotirea deciziilor nr. 872/2010 și nr. 874/2010 pronunțate de Curtea Constituțională în cadrul controlului de constituționalitate având ca obiect această lege, decizii care, potrivit Constituției României, au caracter obligatoriu.

S-a arătat că instanța de contencios constituțional a analizat actul normativ în discuție, atât din perspectiva Constituției României, cât și din perspectiva Declarației Universale a Drepturilor Omului și Cetățeanului, a Pactului Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, a Tratatului Uniunii Europene, a Cărții Fundamentale, a Convenției Europene a Drepturilor Omului și Cetățeanului și Libertăților Fundamentale, a Cărții Sociale Europene și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului și Cetățeanului și Libertăților Fundamentale.

În cuprinsul sesizării s-a mai arătat că, așa cum deciziile Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțate în recursul în interesul legii sunt obligatorii pentru instanțe și deciziile Curții Constituționale sunt obligatorii, orice abatere în acest domeniu fiind gravă și de natură a declanșa verificări specifice ce intră în competența Inspecției Judiciare. A accepta că o instanță națională de drept comun poate statua în sens contrar celor reținute în cuprinsul unei decizii pronunțate de Curtea Constituțională a României, interpretând aceleași norme și aceiași jurisprudență europeană reprezintă un fenomen extrem de periculos pentru însăși existența statului de drept.

A fost atașată copia sentinței civile pronunțată de Tribunalul Vâlcea și s-a precizat că, în evidențele Ministerului Justiției, până la data de 11.11.2010 s-au înregistrat un număr de 83 dosare având ca obiect cereri formulate de personalul din sistemul justiției și sistemul penitenciar, ca urmare a diminuării veniturilor salariale, în temeiul Legii nr. 118/2010. Dintre acestea 83 de dosare, 49 se află pe rolul tribunalelor, iar în alte 31 de dosare reclamanții au formulat în prealabil contestație la angajator. Până la data formulării sesizării au fost pronunțate două hotărâri de admitere de către Tribunalul Vâlcea, în dosarul nr. 3167/90/2010 – reclamanți fiind personalul auxiliar din cadrul Judecătoriei Bălcești - și dosarul nr. 3168/90/2010 – reclamanți fiind judecătorii din cadrul Judecătoriei Bălcești.

Prin sesizarea adresată Consiliului Superior al Magistraturii, înregistrată sub nr. 1/29286/1154/12.11.2010, Ministerul Justiției a înaintat spre soluționare memoriul adresat de Casa Națională de Asigurări de Sănătate ministrului justiției, prin care această autoritate invocă faptul că instanțele de judecată au înlăturat de la aplicare dispozițiile OUG nr. 71/2009 privind plata unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect

acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar, modificată și completată, cu solicitarea de a fi analizat potrivit competențelor Consiliului Superior al Magistraturii și de a dispune măsurile apreciate ca fiind necesare.

În același sens a fost înaintată și copia sentinței civile nr. 7553/20.11.2009 pronunțată de Judecătoria Sector 5 București în dosarul nr. 12467/302/2009, prin care instanța a admis contestația la executare formulată de creditori și a obligat executorul judecătoresc să înceapă executarea silită. Aplicarea dispozițiilor O.U.G. nr. 71/2009, modificată și completată a fost înlăturată, reținându-se că acestea vin în contradicție cu cele ale art. 6 paragraful nr. 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Cetățeanului și Libertăților Fundamentale (CEDO) și art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

Cu privire la constituționalitatea OUG nr. 71/2009, Curtea Constituțională s-a pronunțat printr-o serie de decizii (nr. 188, nr. 190, nr. 206, nr. 712, nr. 713, nr. 714, nr. 715, nr. 766, nr. 823, nr. 877, nr. 1107, nr. 1109 din 2010), reținând conformitatea dispozițiilor art. 1 cu principiile CEDO și art.1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, astfel că instanțele de judecată aveau obligația să respecte cele stabilite de Curtea Constituțională prin considerentele și dispozitivul fiecăreia dintre aceste decizii, în conformitate cu care să facă aplicarea OUG nr. 71/2009, modificată și completată, în litigiile cu care au fost investite.

Prin sesizarea astfel formulată Ministerul Justiției a solicitat ca Inspekția Judiciară să se pronunțe asupra nerespectării deciziilor Curții Constituționale menționate, care sunt obligatorii în activitatea instanțelor asemenea deciziilor pronunțate în soluționarea recursului în interesul legii.

Cele două sesizări au fost înregistrate la Inspekția Judiciară sub nr. 2633/IJ/2038/SIJ/2010, respectiv nr. 2634/IJ/2039/SIJ/2010, iar prin rezoluția din data de 16.11.2010 s-a dispus conexarea celor două dosare.

În urma verificărilor efectuate în limitele permise de dispozițiile art. 46 alin. 2 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, în ceea ce privește aspectele semnalate în sesizările înaintate de petent, au rezultat următoarele:

Prin sentința civilă nr. 819729.10.2010 pronunțată de Tribunalul Vâlcea - Secția civilă (complet specializat în conflicte de muncă și asigurări sociale) în dosarul nr. 3167/90/2010 s-a respins excepția lipsei calității procesuale pasive a Ministerului Finanțelor Publice și s-a admis acțiunea formulată de reclamânți în contradictoriu cu Ministerul Justiției, Curtea de Apel Pitești, Tribunalul Vâlcea și Ministerul Finanțelor Publice, reprezentat de Direcția Generală a Finanțelor Publice a Județului Vâlcea. S-a dispus obligarea pârâților Ministerul Justiției, Curtea de Apel Pitești și Tribunalul Vâlcea să plătească reclamânților diferența dintre salariul acordat anterior apariției Legii nr. 118/2010, stabilit prin Legea nr. 330/2009, și cel încasat după data intrării în vigoare a Legii nr. 118/2010, 03.07.2010, până la 31 decembrie 2010 și în continuare până la intervenirea unei cauze legale de modificare, sumă ce va fi actualizată începând cu data scadenței până la data plății efective. De asemenea, s-a dispus obligarea acelorași pârâți să plătească reclamânților diferența dintre indemnizația de concediu cuvenită anterior Legii nr. 118/2010 și cea acordată efectiv, sumă ce va fi actualizată începând cu data scadenței până la data plății efective. S-a dispus obligarea pârâtului Ministerul Finanțelor Publice să asigure fondurile necesare celorlalți pârâți, ordonatori de credite, pentru îndeplinirea obligațiilor stabilite prin alineatele precedente.

Instanța a reținut că, în fapt, prin art. 1 din Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar, s-a dispus ca indemnizația lunara de încadrare și sporurile aferente, astfel cum s-au stabilit prin Legea nr. 330/2009, pe perioada 3 iulie - 31 decembrie 2010, să se achite diminuate cu 25%, măsură justificată de apărarea securității naționale, ordonatorii de credite secundari și terțieri fiind obligați să ia măsurile ce se impun pentru respectarea acestei dispoziții.

Drept urmare, reclamânții au încasat atât salariul aferent lunii august cât și indemnizația de concediu pentru anul 2010 într-un quantum redus cu 25% față de luna iunie.

Măsura reducerii salariale criticată de reclamânți a fost apreciată de instanță ca nelegală, întrucât se încalcă dispozițiile art. 1 din Protocolul nr. 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului.

Potrivit acestui articol orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Pentru a stabili dacă sunt încălcate prevederile art. 1 din Protocolul nr. 1 al Convenției, instanța a arătat că trebuie analizate mai multe aspecte: dacă reclamanții au un „bun” în sensul art. 1 alin. 1 din Protocolul nr. 1; existența unei ingerințe a autorităților publice în exercitarea dreptului la respectarea bunului, ce a avut ca efect privarea reclamanților de bunul lor, în sensul celei de a doua fraze a primului paragraf al art. 1 din Protocolul nr. 1; dacă sunt îndeplinite condițiile privării de proprietate, respectiv dacă ingerința este prevăzută de lege, dacă ingerința urmărește un scop legitim de interes general, dacă ingerința este proporțională cu scopul legitim urmărit, adică dacă s-a menținut un „just echilibru” între cerințele interesului general și imperativele apărării drepturilor fundamentale ale omului.

Tribunalul a apreciat că salariul reclamanților, reprezintă un „bun” în sensul art. 1 alin. 1 al Protocolului nr. 1 adițional la Convenție. În acest sens a avut în vedere jurisprudența Curții, care s-a pronunțat în nenumărate rânduri, chiar și împotriva României, în sensul că dreptul de creanță reprezintă un „bun” în sensul art. 1 din Primul protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dacă este suficient de bine stabilit pentru a fi exigibil sau dacă reclamantul poate pretinde că a avut cel puțin o „speranță legitimă” de a îl vedea concretizat.

S-a mai reținut că, de dată recentă în hotărârea din 15 iunie 2010, în cauza Mureșanu împotriva României (cererea nr. 12821/05), Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod expres în sensul că salariul reprezintă un „bun” în sensul art. 1 alin. 1 din Primul protocol.

Tribunalul a apreciat că a existat o ingerință în exercitarea dreptului reclamanților la respectarea bunului, constând în reducerea salariului cu 25% și lipsirea acestora de dreptul de a mai primi vreodată sumele de bani aferente acestui procent și această ingerință este prevăzută de lege - Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar - care este un act normativ accesibil, precis și

previzibil. Ingerința a urmărit un scop legitim de interes general - asigurarea stabilității economice a țării și apărarea siguranței naționale.

Pentru a stabili dacă măsura litigioasă respectă justul echilibru necesar și, în special, dacă nu obligă reclamanții să suporte o sarcină disproporționată, tribunalul s-a raportat la jurisprudența Curții reținând că aceasta a stabilit că trebuie să se ia în considerare modalitățile de compensare prevăzute de legislația națională. În această privință, s-a statuat deja că, fără plata unei sume rezonabile în raport cu valoarea bunului, privarea de proprietate constituie, în mod normal, o atingere excesivă și că lipsa totală a despăgubirilor nu poate fi justificată în domeniul art. 1 din Protocolul nr. 1 decât în împrejurări excepționale. Absența totală a despăgubirilor nu se poate justifica nici măcar în context excepțional, în prezența unei atingeri aduse principiilor fundamentale consacrate prin Convenție.

Temeiul legal al obligației de indemnizare a fost găsit de Curte tot în dispozițiile art. 1 din Protocolul nr. 1. Curtea a ajuns la concluzia că această obligație decurge implicit din acest text, luat în ansamblul său. Curtea a statuat în sensul că, în absența unei indemnizări, art. 1 din Protocolul nr. 1 n-ar asigura decât o protecție iluzorie și ineficace a dreptului de proprietate, în totală contradicție cu dispozițiile Convenției.

Privarea de proprietate impune, așadar, statului obligația de a despăgubi pe proprietar, pentru că, fără plata unei sume rezonabile, raportate la valoarea bunului, ea constituie o atingere excesivă a dreptului la respectarea bunurilor sale, prevăzut de art. 1 din Protocolul nr. 1. Imposibilitatea de a obține fie și o despăgubire parțială, dar adecvată în cadrul privării de proprietate, constituie o rupere a echilibrului între necesitatea protecției dreptului de proprietate și exigențele de ordin general.

Față de aceste considerente instanța a apreciat că reducerea salariilor bugetarilor cu 25% și imposibilitatea acestora de a-și mai recupera vreodată sumele de bani aferente acestui procent au dus la ruperea, în defavoarea salariaților, a justului echilibru ce trebuie păstrat între protecția proprietății și cerințele interesului general.

Procedându-se în acest fel, s-a adus atingere chiar substanței dreptului de proprietate al reclamanților, atingere care, în concepția instanței europene, este incompatibilă cu dispozițiile art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

În aceste condiții, Tribunalul a apreciat că, prin reducerea salariului bugetarilor cu 25% în baza Legii nr.118/2010, au fost încălcate dispozițiile art. 1 din Protocolul nr. 1.

Ca urmare a acestei constatări și în aplicarea dispozițiilor art. 41 din Convenție, instanța apreciază că reclamanții sunt îndreptățiți să li se restituie sumele de bani aferente acestui procent, reținute în mod nelegal.

O soluție similară, cu aceeași fundamentare în fapt și în drept s-a dispus și prin sentința civilă nr. 820/29.10.2010 pronunțată de Tribunalul Vâlcea - Secția civilă (complet specializat în conflicte de muncă și asigurări sociale) în dosarul nr. 3168/90/2010.

Prin sentința civilă nr. 10268/07.06.2010 pronunțată de Judecătoria Craiova în dosarul nr. 8768/215/2010 s-a respins contestația la executare formulată de Casa de Asigurări de Sănătate Dolj și s-a dispus obligarea contestatoarei la plata cheltuielilor de judecată.

Titlul pus în executare era reprezentat de decizia civilă nr. 2560/04.12.2008 a Curții de Apel Craiova, prin care s-a dispus obligarea Casei de Asigurări de Sănătate Dolj la plata către intimată a suplimentului postului și a suplimentului treptei de salarizare, în procent de 25% pentru fiecare supliment. Contestatoarea a solicitat anularea executării silite, cu motivarea că nu s-a respectat procedura prevăzută de dispozițiile OG nr. 22/2002.

În ce privește prematuritatea executării silite decurgând din nerespectarea termenului de 6 luni prevăzut de OG nr. 22/2002, instanța a reținut că acest act normativ conține dispoziții contrare Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, motiv pentru care s-a făcut aplicarea art. 11 alin. 2 și art. 20 din Constituția României (revizuită) și a aplicat în speță, cu prioritate, dispozițiile art. 6 din Convenție și jurisprudența Curții Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului.

În esență s-a reținut (făcându-se referire la jurisprudența Curții rezultând din cauzele Ruianu, Pini Bertrani, Manera și Atripaldi, Șandor, V.Ionescu, Sabin Popescu contra României) că art. 6 din Convenție, în maniera în care a fost interpretat de Curte

impune statului și instituțiilor publice obligația pozitivă de a se plia hotărârilor judecătorești irevocabile prin care a fost obligat la plata unor sume de bani, nefiind oportun să se ceară unei persoane care a obținut o creanță împotriva statului să inițieze procedura executării silite pentru satisfacerea creanței sale. În consecință, Statul nu poate să refuze, să omită, să întârzie într-un mod nerezonabil executarea unor asemenea hotărâri, lipsa fondurilor nefiind considerat un motiv justificat pentru întârziere. Cu atât mai mult statul nu poate să impună limitări ale executării silite și nu poate institui norme care să ducă la amânarea realizării creanței pe care o persoană o are împotriva sa, aceasta constituind o ingerință în dreptul său la recunoașterea bunurilor.

Judecătoria Craiova a apreciat că dispozițiile derogatorii ale OG nr. 22/2002 favorizează statul în raporturi de drept privat, acolo unde statul trebuie să se găsească pe poziții de egalitate cu orice altă persoană fizică sau juridică.

În ce privește instanța de contencios constituțional s-a reținut că aceasta s-a pronunțat într-adevăr cu privire la dispozițiile OG nr. 22/2002, apreciind că acestea sunt în acord cu prevederile Constituției și nu contravin dispozițiilor art. 6 paragraful nr. 1 din Convenție. Constituționalitatea OG nr. 22/2002 nu poate fi pusă în discuție de către instanță, fiind de competența exclusivă a Curții Constituționale, iar în ce privește concordanța dispozițiilor OG nr. 22/2002 cu cele ale Convenției Europene, primul judecător chemat să se pronunțe este cel intern. În această privință instanța nu mai este ținută de aprecierile Curții Constituționale dacă OG nr. 22/2002 respectă sau nu principiile europene în materia drepturilor omului. În speță, instanța a apreciat că jurisprudența Curții Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului a evoluat de la cauza Burdov contra Rusiei (2002), reținută de Curtea Constituțională. Astfel, în cauza Burdov Curtea a statuat că, deși o autoritate statală nu ar putea să invoce lipsa de lichidități pentru a justifica refuzul de a executa o condamnare, în mod excepțional se admite că o întârziere în executare ar putea fi justificată de circumstanțe speciale, chiar dacă regula este aceea a executării într-un termen rezonabil. Această întârziere nu trebuie să se eternizeze, astfel încât să aducă atingere substanței înseși a dreptului protejat de art. 6 paragraful nr. 1 din Convenție. Jurisprudența Curții a evoluat în timp, astfel că în cauza Șandor contra României s-a reținut că administrația constituie element al statului de

drept, înțelesul său fiind identic cu cel al unei bune administrări a justiției. Pe cale de consecință dacă administrația refuză sau omite să execute o hotărâre judecătorească ori întârzie în executarea acesteia, garanțiile art. 6 din Convenție de care a beneficiat justițiabilul în fața instanțelor judecătorești își pierde orice rațiune de a fi. Lipsa fondurilor nu este un motiv justificat pentru întârziere.

Prin memoriul adresat ministrului justiției petenta Casa de Asigurări de Sănătate Dolj a arătat că Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală a Finanțelor Publice a Județului Dolj a procedat la indisponibilizarea și executarea conturilor sale urmare a solicitării executorului judecătoresc în 12 dosare de executare, făcând referire în concret doar la dosarul nr. 8768/215/2010 și la soluția pronunțată în contestația la executare ce a format obiectul acestuia.

Deși în cuprinsul memoriului petenta face referire la dispozițiile OUG nr. 71/2009 și la modul de aplicare a prevederilor acesteia de către instanța investită cu soluționarea contestației la executare, în cadrul acesteia a solicitat anularea executării silită deoarece nu au fost respectate dispozițiile OG nr. 22/2002, act normativ ce a fost avut în vedere de instanță și a cărui conformitate cu prevederile Convenției și jurisprudenței Curții a fost verificată.

În ce privește dosarul nr. 12467/302/2009 al Judecătoriei Sector 5 București la care face referire Ministerul Justiției în sesizarea formulată, acesta a fost soluționat prin sentința civilă nr. 7553/20.11.2009 prin care s-a admis contestația la executare formulată de contestatori în contradictoriu cu intimații Ministerul Justiției și Ministerul Economiei și Finanțelor, s-a anulat procesul verbal din data de 15.09.2009 întocmit de executorul judecătoresc și s-a dispus obligarea executorului să înceapă executarea silită în dosarul nr. 735/2009.

În cauză executarea silită se realiza în baza unor hotărâri judecătorești irevocabile prin care s-a dispus obligarea intimaților a plata unor sume reprezentând diferențe de drepturi de natură salarială și a făcut obiectul dosarului de executare nr. 735/2009. Prin procesul verbal de constatare din 15.09.2009, executorul judecătoresc, în baza OUG nr. 71/2009 a constatat că cererea de executare formulată de creditor este suspendată de drept.

Pentru admiterea contestației la executare instanța a reținut, în esență, că dispozițiile OUG nr. 71/2009 vin în conflict nu doar cu dreptul intern, ci și cu dispozițiile art. 6 paragraful nr. 1 din Convenție, care prevăd că orice persoană are dreptul la judecarea cauzei într-un termen rezonabil, iar faza executării hotărârii judecătorești face parte din durata procedurii, așa cum aceasta este definită de Curte, ca noțiune autonomă. Instanța a mai reținut că OUG nr. 71/2009, pe lângă faptul că nu stabilește date certe pentru efectuarea plăților, nu justifică această eșalonare decât raportat la nivelul anului 2009, deși eșalonarea s-ar întinde până la nivelul anului 2012. A apreciat, prin raportare la aceste aspecte, că devin incidente dispozițiile art. 20 alin. 2 din Constituția României, aplicându-se cu prioritate reglementările internaționale.

Sentința a devenit irevocabilă prin decizia nr. 1969/16.09.2010 a Tribunalului București, prin care s-au respins ca nefondate recursurile promovate de intimați. Tribunalul a apreciat că instanța de fond în mod corect a făcut aplicarea normelor convenționale, îndeplinindu-și obligația constituțională de a da eficiență dispozițiilor art. 20 alin. 2 din Constituție, în situația în care a constatat inexistența unui motiv rezonabil de tergiversare a executării titlurilor executorii și inexistența unui calendar real de plată a acestor debite. Tribunalul a apreciat că existența unui scop legitim nu poate legitima amânarea pe termen nelimitat a plății titlurilor executorii. Ceea ce este contrar art. 6 din Convenție nu este eșalonarea plății drepturilor salariale, în sine, ci modalitatea neprevizibilă de reglementare a acestei eșalonări. Convenția nu apără drepturi teoretice și iluzorii, or, modalitatea în care s-a reglementat plata drepturilor salariale, amânarea succesivă a acestora, stabilirea la momentul primei date scadente a unor noi termene de plată nu poate determina decât concluzia încălcării dreptului de acces la instanță în faza de executare silită. Inexistența unui calendar real și respectat de plată a drepturilor salariale dovedită în cauză face ca între motivul serios și legitim invocat de intimați – contextul economic actual – și tergiversarea executării titlurilor executorii să nu mai existe un raport de proporționalitate.

În ce privește aplicarea OUG nr. 71/2009, urmare a sesizărilor anterioare formulate de Ministerul Justiției s-au efectuat verificări în cadrul dosarului nr. 672/IJ/523/SIJ/2010 conexat cu 1016/IJ/782/SIJ/2010. S-a solicitat instanțelor din

țară să precizeze care este practica în materia încuviințării executării silite a titlurilor ce intră sub incidența OUG nr. 71/2009, dacă au fost înregistrate contestații la executare prin care să fie invocate prevederile OUG nr. 71/2009 și care au fost soluțiile pronunțate atât în primă instanță cât și în recurs și să menționeze, dacă aceste probleme de drept au condus la pronunțarea unor soluții diferite și dacă acestea au fost dezbătute în cadrul întâlnirilor judecătorilor pentru unificarea practicii judiciare. Urmare a verificărilor efectuate s-a întocmit un raport, propunându-se Secției pentru judecatori a Consiliului Superior al Magistraturii transmiterea raportului Comisiei pentru unificarea practicii judiciare din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, pentru a se aprecia asupra oportunității dezbaterii problematicei semnalate în cadrul întâlnirilor periodice organizate cu președinții de secție de la curțile de apel.

În privința deciziilor Curții Constituționale invocate de Ministerul Justiției ca fiind nerespectate de instanțele de judecată, Plenul reține că, prin memoriile formulate Ministerul Justiției a sesizat faptul că la pronunțarea hotărârilor analizate anterior, instanțele judecătorești nu au respectat deciziile Curții Constituționale pronunțate în legătură cu excepția de neconstituționalitate a OUG nr. 71/2009 și a Legii nr. 118/2010.

Prin deciziile nr. nr. 188, nr. 190, nr. 206, nr. 712, nr. 713, nr. 714, nr. 715, nr. 766, nr. 823, nr. 877, nr. 1107, nr. 1109 din 2010 Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor OUG nr. 71/2009 privind plata unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar, invocată în dosare aflate pe rolul diferitelor instanțe de judecată. S-a reținut, în esență, că adoptarea actului normativ contestat a fost motivată de existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independentă de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public, pentru atenuarea efectelor unei stări de criză economică generalizată, fiind îndeplinite cerințele art. 115 alin. 4 din Constituție. În anumite situații extreme, precum cea de față, implicațiile financiare legate de punerea în executare a hotărârilor judecătorești se pot constitui într-o situație extraordinară în sensul art. 115 alin. 4 din Constituție, în măsura în care asemenea măsuri sunt motivate, în mod fundamentat, de apărarea stabilității economice a statului român. O atare situație

extraordinară, în mod evident, are un caracter temporar, regula în această materie fiind executarea hotărârilor judecătorești în conformitate cu dreptul comun în materie.

În motivarea opiniei referitoare la faptul că dispozițiile actului normativ contestat nu aduc atingere dreptului de acces la instanță și la un proces echitabil, precum și dreptului de proprietate, Curtea Constituțională a făcut referire și la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Prin deciziile nr. nr. 872/2010 și nr. 874/2010 Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar, invocată de un grup de senatori și deputați, în cadrul controlului constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora.

În ce privește reducerea drepturilor salariale, s-a reținut în esență că, întrucât dreptul la salariu este corolarul unui drept constituțional, și anume dreptul la muncă, se constată că diminuarea sa se constituie într-o veritabilă restrângere a exercițiului dreptului la muncă și o atare măsură se poate realiza numai în condițiile strict și limitativ prevăzute de art. 53 din Constituție. Pentru ca restrângerea menționată să poată fi justificată trebuie întrunite, în mod cumulativ, cerințele expres prevăzute de art. 53 din Constituție, și anume: să fie prevăzută prin lege; să se impună restrângerea sa; restrângerea să se circumscrie motivelor expres prevăzute de textul constituțional, și anume pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav; să fie necesară într-o societate democratică; să fie proporțională cu situația care a determinat-o; să fie aplicată în mod nediscriminatoriu; să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății.

Curtea Constituțională a reținut că diminuarea cu 25% a cuantumului salariului/indemnizației/soldei, ca un corolar al dreptului la muncă, este prevăzută prin legea criticată și se impune pentru reducerea cheltuielilor bugetare. De asemenea, soluția legislativă cuprinsă în art. 1 din legea criticată a fost determinată de apărarea securității naționale, astfel cum rezultă din expunerea de motive a Guvernului. S-a apreciat ca fiind întrunite și celelalte condiții anterior precizate, că legea criticată nu aduce atingere substanței dreptului, din moment ce condițiile prevăzute la art. 53 din Constituție,

analizate anterior, sunt respectate. Curtea a observat, de asemenea, că măsura criticată are un caracter temporar, tocmai pentru a nu se afecta substanța dreptului constituțional protejat. Astfel, este evident că restrângerea exercițiului unui drept trebuie să dureze numai atât timp cât se menține amenințarea în considerarea căreia această măsură a fost edictată.

Având în vedere cele expuse mai sus, Curtea Constituțională a constatat că măsura de diminuare a cuantumului salariului/indemnizației/soldei cu 25% constituie o restrângere a exercițiului dreptului constituțional la muncă ce afectează dreptul la salariu, cu respectarea însă a prevederilor art. 53 din Constituție.

Prin sesizările formulate de Ministerul Justiției s-a solicitat efectuarea de verificări sub aspectul nerespectării deciziilor Curții Constituționale, obligatorii în activitatea instanțelor de judecată, impunându-se analizarea existenței indiciilor privind săvârșirea abaterii disciplinare prevăzută de art. 99 lit. h din Legea nr. 303/2004 republicată și modificată - exercitarea funcției, inclusiv nerespectarea normelor de procedură, cu rea-credință sau din gravă neglijență, dacă fapta nu constituie infracțiune – abateri ale cărei elemente, în abstracto, sunt conturate de aspectele prezentate în sesizări.

Natura deosebită a celor sesizate impune analizarea caracterului obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, a rolului judecătorului național în aplicare dreptului comunitar (în speță a prevederilor Convenției Europene a Drepturilor Omului și a jurisprudenței Curții de la Strasbourg) și rolul Curții Constituționale în acest domeniu, precum și a cadrului legal în limitele căruia se realizează verificările de către Inspekția Judiciară.

Se impune o distincție clară între aspecte ce țin de activitatea de judecată, interpretarea textelor legale aplicabile cazului cu care a fost investit fiind în atribuția esențială și exclusivă a judecătorului cauzei, ce poate fi cenzurată doar în căile de atac prevăzute de lege și cele care s-ar putea circumscrie elementelor abaterii prevăzută de art. 99 lit. h din Legea nr. 303/2004 și republicată și modificată, decurgând dintr-o gravă neglijență (greșeală evidentă, neîndoielnică, căreia să îi lipsească chiar și cea mai slabă

justificare), doar cu privire la această din urmă situație inspecția având competența de a efectua verificări.

Stabilirea clară a obiectului și limitelor controlului se impune cu atât mai mult cu cât acesta s-a declanșat înainte de soluționarea irevocabilă a unora dintre cazurile analizate.

Se impune și precizarea că, într-o cauză privind România (Hirschhorn vs. România - hotărârea pronunțată la 26.10.2007, prin care s-a reținut încălcarea art. 6 alin. 1 din Convenție, încălcare decurgând din lipsa de independență și imparțialitate a instanței), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a afirmat chiar importanța existenței unei protecții împotriva presiunilor din afară pentru a asigura respectarea condiției de „independență a instanței” impusă de art. 6 alin. 1. În ceea ce privește condiția de independență aceasta acoperă două aspecte. Mai întâi trebuie ca instanța să nu manifeste din punct de vedere subiectiv nicio părtinire sau prejudecată personală. Apoi instanța trebuie să fie imparțială din punct de vedere obiectiv, adică să ofere garanții suficiente pentru a exclude în această privință orice îndoială legitimă. Aceasta pleacă de la încrederea pe care instanțele unei societăți democratice trebuie să o inspire justițiabililor, pornind de la părțile în cauză.

În cauza menționată mai sus, Curtea a constatat că judecătorul inspector a sprijinit poziția părților pârâte, concluzionând în raportul său că reclamantul nu putea intra în posesia imobilului său. Transmițând concluziile acestui raport executorului judecătoresc, președintele Curții de Apel a preluat concluziile respectivului raport. Ținându-se cont de domeniul vast, atât jurisdicțional, cât și administrativ, care putea face obiectul unui control din partea judecătorilor inspectori, precum și de dubla lor subordonare Ministerului Justiției și președinților Curții de Apel, s-a ridicat problema de a ști dacă membrii completului de judecată erau la adăpostul oricărei influențe induse, bazată în special pe puterea Ministerului Justiției de a angaja proceduri disciplinare și pe funcțiile organizatorice și administrative cu care erau învestiți președinții Curților de Apel. S-a reținut că, pentru a se evita un asemenea risc, dispozițiile legale interziceau oricărui magistrat să-și exprime public o opinie asupra unui proces în curs și, în plus, interzicea formal orice amestec al judecătorilor inspectori în derularea procesului. Aceste dispoziții

au fost nesocotite de judecătorul inspector, care, prin concluziile formulate a pledat în favoarea respingerii acțiunii reclamantului.

Curtea a statuat că orice îndoială legitimă împotriva imparțialității unei instanțe este suficientă în sine pentru a conduce la concluzia încălcării art. 6 alin. 1. În speță s-a apreciat că îndoielile reclamantului în privința independenței și imparțialității Curții de Apel pot fi considerate justificate din punct de vedere obiectiv și, pe cale de consecință, că a fost încălcat art. 6 alin. 1 din Convenție.

În privința caracterului deciziilor Curții Constituționale prin care s-au respins excepțiile de neconstituționalitate, în conformitate cu dispozițiile art. 147 din Constituția României revizuită, dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept. În cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale. În cazul în care constituționalitatea tratatului sau acordului internațional a fost constatată potrivit articolului 146 litera b), acesta nu poate face obiectul unei excepții de neconstituționalitate. Tratatul sau acordul internațional constatat ca fiind neconstituțional nu poate fi ratificat.

Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.

Potrivit art. 31 alin. 1 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată și modificată, decizia prin care se constată neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare este definitivă și obligatorie.

O primă observație care trebuie făcută este aceea că aspectele privind caracterul deciziilor Curții Constituționale au suscitat dezbateri și exprimarea unor puncte de

vedere diferite, prevederea constituțională privind caracterul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale fiind interpretată diferit în doctrină, dar și în practica instanțelor (exprimându-se în doctrină chiar opinia că decizia Curții Constituționale în soluționarea unei excepții de neconstituționalitate nu poate produce efecte erga omnes, ci doar inter partes, întrucât, în lipsa unor prevederi constituționale exprese, deciziile Curții Constituționale nu pot beneficia de forța obligatorie a legilor).

După revizuirea constituțională din 2003, art. 147 alin. 4 din Constituție consacră efectul general obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale, fără a face însă o distincție între acestea. Cu toate acestea, unele dintre decizii nu produc efecte general obligatorii, ci fac să se nască obligații juridice numai în sarcina unor organe de stat dinainte determinate, fără să afecteze în vreun fel situația altor subiecte de drept (cum ar fi deciziile în care Curtea se pronunță asupra Constituționalității legilor înainte de promulgare sau asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului).

Art. 147 alin. 4 din Constituție dispune în mod imperativ obligativitatea generală a deciziilor Curții Constituționale, iar art. 11 alin. 3 din Legea nr. 47/1992, republicată și modificată, prevede pe lângă obligativitatea deciziilor și pe cea a hotărârilor.

Obligativitatea deciziilor depinde însă de efectele lor. Numai în acest sens deciziile Curții sunt obligatorii. În fond, ceea ce este obligatoriu, sunt aceste efecte. Or, efectele sunt diferite, în funcție de situația de neconstituționalitate și controlul corespunzător efectuat: redeschiderea procedurii de promulgare, declanșarea procedurii de reexaminare a legii sau a regulamentului parlamentar în ce privește dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale, rejudecarea cauzei civile soluționate pe baza unei dispoziții neconstituționale, încetarea aplicării legii declarate neconstituționale, etc.

Dacă o decizie, indiferent de ipoteza în care a fost emisă - control a priori sau a posteriori - condiționează caracterul constituțional al dispoziției legale controlate de o anumită interpretare a acestei dispoziții obligativitatea deciziei privește și interpretarea respectivă. Prin interpretarea respectivă se urmărește cenzurarea înțelesului neconstituțional al prevederilor legale controlate, în scopul consolidării, astfel, a prezumției de constituționalitate a legii. De aceea, obligativitatea legii presupune și

obligativitatea acelei interpretări, astfel încât, în limitele interpretării respective, excepția nu mai poate fi reiterată.

Este necesară o precizare cu privire la distincția dintre efectele deciziilor de admitere a excepției și cele ale deciziilor de respingere a acesteia. Astfel, spre deosebire de deciziile de admitere a excepției și, implicit, de declarare a neconstituționalității, în doctrină s-a exprimat opinia că deciziile de respingere au doar un efect obligatoriu inter partes, adică sunt obligatorii doar pentru instanța în fața căreia a fost invocată excepția și pentru părțile aceluși proces. Decizia Curții se bucură față de părțile din procesul a quo, de autoritate de lucru judecat. Aceasta înseamnă că o excepție respinsă nu va mai putea fi reiterată de aceleași părți sau de instanță din oficiu, în aceeași cauză. O excepție respinsă va putea fi însă reiterată în altă cauză, de către aceleași părți și pentru alte motive. Aceste cerințe sunt fundamentate pe autoritatea de lucru judecat a deciziilor, dar și pe evoluția stării de neconstituționalitate, fără a aduce atingere obligativității deciziei inițiale de respingere.

Caracterul general obligatoriu al deciziilor de respingere a excepției de neconstituționalitate poate fi interpretat și în sensul existenței unei obligații a autorității de a aplica în continuare dispoziția a cărei constituționalitate a fost confirmată prin decizia respectivă. Nicio autoritate nu poate refuza aplicarea legii controlate dacă excepția a fost respinsă.

Obligativitatea deciziilor Curții Constituționale pentru instanțele judecătorești este nu numai un factor de stabilitate a Constituției, ci și unul de dezvoltare a acesteia. Cu toate acestea, proclamarea formală a caracterului obligatoriu al deciziilor Curții nu poate fi absolutizată, deoarece în lipsa unei argumentări corespunzătoare a acestora, obligativitatea poate deveni un factor potrivnic stabilității Constituției, mai ales prin erodarea autorității Curții Constituționale.

În concluzie, textul constituțional din art. 147 alin. 4 nu distinge care decizii ale Curții sunt obligatorii și care nu, dar, urmare a coroborării sale cu alte dispoziții și principii constituționale, rezultă că obligativitatea deciziilor Curții Constituționale are un înțeles diferit după cum este vorba despre decizii pronunțate în cadrul controlului constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, decizii pronunțate în cadrul

controlului constituționalității regulamentelor Parlamentului, sau decizii pronunțate în cadrul soluționării excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești, privind neconstituționalitatea legilor și a ordonanțelor.

Dispozițiile privind obligativitatea deciziilor Curții Constituționale pot fi interpretate și aplicate doar pornind de la atribuțiile Curții Constituționale (așa cum acestea rezultă din textul Constituției – art. 146 –și din Legea nr. 47/1992 republicată și modificată) și de la efectele actelor emise de această instituție.

Curtea Constituțională nu este o instanță judecătorească, nefăcând parte din Autoritatea judecătorească, astfel că deciziile Curții Constituționale nu se pot pronunța asupra modului de interpretare sau de aplicare a legii. Aceasta revine exclusiv autorității judecătorești, întrucât „Justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite prin lege” – art. 126 alin. 1 din Constituție. Curtea Constituțională nu este nici o instanță superioară abilitată să se pronunțe asupra conformității normelor dreptului intern cu cele ale dreptului internațional; este garantul supremației Constituției României, asigurând controlul constituționalității legilor, a tratatelor internaționale, a regulamentelor Parlamentului și a ordonanțelor Guvernului.

Prin hotărârile la care se face referire în cuprinsul celor două sesizări, instanțele judecătorești au făcut aplicarea cu prioritate față de cele interne, a dispoziții internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte și a interpretărilor acestor dispoziții date de forurile internaționale competente. Nu s-a făcut nicio apreciere cu privire la caracterul constituțional sau neconstituțional al celor două acte normative - OUG nr. 71/2009 și a Legii nr. 118/2010, acestea nu au fost aplicate nu pentru că s-a reținut că ar contraveni dispozițiilor constituționale, ci pentru acestea contravin Convenției Europene a Drepturilor Omului și jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului.

În considerentele acestor hotărâri s-a făcut referire la deciziile Curții Constituționale anterior evocate, reținându-se în esență că instanța de contencios constituțional este, potrivit dispozițiilor art. 1 și art. 2 din Legea nr. 47/1992, republicată și modificată garantul supremației Constituției României, asigurând controlul constituționalității legilor, a tratatelor internaționale, a regulamentelor Parlamentului și a

ordonanțelor Guvernului. Chiar dacă, în exercitarea atribuțiilor sale, Curtea Constituțională are posibilitatea raportării și la dispozițiile internaționale în materia drepturilor fundamentale ale omului, statuările acesteia, aflate în contradicție cu cele ale forurilor internaționale competente să interpreteze aceste prevederi, nu pot fi reținute de instanțele judecătorești sesizate cu soluționarea unui litigiu în care își găsesc aplicarea. Dimpotrivă, instanțele judecătorești sunt obligate, în temeiul prevederilor art. 20 din Constituția României și a obligațiilor pe care România și le-a asumat în urma ratificării acestor pacte, convenții și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, să ignore legile interne și interpretările Curții Constituționale a României care contravin reglementărilor internaționale și interpretărilor date acestora de organele abilitate.

Interpretarea instanțelor în sensul că pot proceda la o proprie analiză a concordanței normelor dreptului intern cu cele convenționale, fără a fi ținute de interpretarea dată acestora de Curtea Constituțională prin deciziile de respingere a excepțiilor de neconstituționalitate, este susținută și de împrejurarea că au existat situații în care Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a unui anumit text legal, reținând că acesta nu contravine dispozițiilor Convenției și, ulterior, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut încălcarea prevederilor convenționale prin aplicarea respectivei prevederi legale.

Astfel, în cauza Dumitru Popescu contra României, prin hotărârea din 26.04.2007, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat încălcarea art. 8 din Convenție, apreciindu-se că reclamantul nu s-a bucurat, în ce privește ascultarea convorbirilor telefonice, de gradul minim de protecție împotriva arbitrarului, impus de textul convențional. Curtea a declarat admisibilă și cererea privind încălcarea art. 6 paragraful nr. 1 din Convenție, decurgând din împrejurarea că instanțele naționale au omis să se pronunțe în mod expres asupra unui temei de drept invocat de reclamant în legătură cu incompatibilitatea art. 91 ind. 1-5 din Codul de procedură penală cu art. 8 din Convenție

În cauza ce a stat la baza sesizării instanței europene, reclamantul a invocat excepția de neconstituționalitate a art. 91 ind. 1-5 din Codul de procedură penală, excepție respinsă de Curtea Constituțională. După ce a analizat principiile enunțate de Curte în Cauza Klass și alții împotriva Germaniei, instanța constituțională a apreciat că

art. 91 ind. 1-5 din Codul de procedură penală cuprindea suficiente garanții pentru a evita arbitrariul autorităților, din moment ce reglementa în detaliu procedura de autorizare a interceptărilor comunicărilor, de transcriere și certificare a înregistrărilor astfel obținute.

În ceea ce privește faptul că instanțele naționale au omis să se pronunțe în mod expres asupra unui temei de drept invocat de reclamant în legătură cu incompatibilitatea art. 91 ind. 1-5 din Codul de procedură penală cu art. 8 din Convenție, nu s-a reținut încălcarea art. 6 paragraful nr. 1 din Convenție. Curtea a reținut că prevederile Convenției fac parte integrantă din ordinea juridică internă a statelor semnatare. Acest aspect implică obligația pentru judecătorul național de a asigura efectul deplin al normelor acesteia, asigurându-le preeminența față de orice altă prevedere contrară din legislația națională, fără să fie nevoie să aștepte abrogarea acesteia de către legiuitor (*mutatis mutandis*, Vermeire împotriva Belgiei, Hotărârea din 29 noiembrie 1991). Curtea constată că statutul conferit Convenției în dreptul intern permite instanțelor naționale să înlăture - din oficiu sau la cererea părților - prevederile dreptului intern pe care le consideră incompatibile cu Convenția și protocoalele sale adiționale. Simplul fapt că, în speță, au ales calea sesizării Curții Constituționale - care să statueze asupra compatibilității legii cu dreptul intern, din care Convenția face parte integrantă - și că nu au soluționat ele însele această chestiune, atunci când le era și lor permis să o facă, nu ar putea atrage o încălcare a art. 6. Aceasta cu atât mai mult cu cât nici Convenția, în general, nici art. 13, în special, nu impun statelor contractante o manieră determinată de a asigura în dreptul lor intern aplicarea eficientă a prevederilor acestui instrument.

În privința raporturilor dintre Convenția Europeană a Drepturilor Omului și dreptul național. Rolul judecătorului național în aplicarea Convenției, se reține că transpunerea Convenției Europene a Drepturilor Omului în dreptul intern al statelor părți se face potrivit dispozițiilor din sistemul legal al fiecărui stat, care poate, sau nu, să îi asigure prioritate în raport cu reglementările interne.

România a ratificat Convenția și Protocoalele ei adiționale prin Legea nr. 30/1994, publicată în M. Of. nr. 135/31.05.1994, intrată în vigoare la 20.06.1994. Statutul acesteia

în dreptul românesc este reglementat de acțiunea combinată a art. 11 alin. 2 și art. 20 din Constituția României. Potrivit art. 11 alin. 2, tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern, iar potrivit art. 20 dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și celelalte tratate la care România este parte. Dacă există neconcordanță între pactele și tratatele privitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale omului, la care România este parte și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.

Prin urmare, mecanismul constituțional descris mai sus încorporează textul Convenției Europene în dreptul intern, conferindu-i totodată o forță juridică superioară legilor și permițând aplicarea sa directă de către instanțele interne. Făcând parte din dreptul intern, Convenția nu își pierde însă caracterul principal de act de drept internațional.

Obligația interpretării și aplicării dispozițiilor constituționale în materia aplicării drepturilor omului, în conformitate cu tratatele internaționale ratificate de România (implicit a Convenției Europene) există pentru toate autoritățile publice, iar nu numai pentru Curtea Constituțională. Întrucât norma constituțională este de directă aplicare, ea este interpretată și aplicată nu numai de instanța de contencios constituțional, ci și de orice altă jurisdicție și autoritate publică, toate fiind ținute să aplice și să respecte dispozițiile constituționale.

Superioritatea Convenției Europene față de normele de drept interne, forța juridică supralegislativă a acesteia rezultă din textul constituțional – art. 20 alin. 2. Datorită principiului subsidiarității consacării și protecției internaționale a drepturilor omului, în raport cu dreptul intern, în caz de conflict, reglementările internaționale vor prevala și le vor înlătura pe cele interne, numai în ipoteza în care sunt mai favorabile. Superioritatea Convenției se aplică atât în raport cu legile anterioare, cât și în raport cu cele posterioare intrării în vigoare a acesteia. Pe data intrării în vigoare a Convenției, dispozițiile contrare din legile anterioare, sunt abrogate implicit, iar constatarea acestei abrogări o poate face orice autoritate publică ce interpretează și aplică legea. În raport cu

legile interne posterioare intrării în vigoare a Convenției, intervine sancțiunea prevăzută de art. 20 alin. 2 din Constituție, și anume inaplicabilitatea legii interne contrare, aspecte ce pot fi constatate, de asemenea de orice autoritate publică ce interpretează și aplică legea, nu numai de Curtea Constituțională.

Întrucât problemele puse de alineatele 1 și 2 ale articolului 20 din Constituție sunt diferite, una fiind de constituționalitate, iar a doua de convenționalitate, rezultă existența a două căi procedurale pentru a ataca o lege internă contrară Convenției Europene. Primul mijloc este invocarea contrarietății directe între norma legislativă internă și cea convențională (art. 20 alin. 2). Competența aparține instanțelor judecătorești, iar sancțiunea ce intervine este, așa cum am mai arătat inaplicabilitatea respectivei norme cu efecte inter partes. Cel de-al doilea mijloc procedural este invocarea contrarietății între norma legislativă internă și o normă constituțională, aceasta din urmă interpretată în concordanță cu norma convențională, conform art. 20 alin. 1, deci ridicarea unei excepții de neconstituționalitate într-un proces aflat pe rolul unei instanțe judecătorești. Competența aparține exclusiv Curții Constituționale, iar sancțiunea este declararea neconstituționalității legii, cu efecte erga omnes.

În ce privește Legea nr. 118/2010 și interpretarea acesteia (referitor la măsura reducerii drepturilor salariale cu 25%) prin raportare la prevederile Convenției Europene a Drepturilor Omului și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, numărul acțiunilor înregistrate pe rolul instanțelor având ca obiect plata prejudiciului cauzat prin plata salariului în cuantumul stabilit prin această lege era, la data promovării sesizării, de 49, două cauze – cele analizate în precedent – fiind soluționate (în sensul admiterii) definitiv, nu și irevocabil, de Tribunalul Vâlcea.

Măsura reducerii salariale criticată de reclamânți a fost apreciată de instanță ca nelegală, întrucât se încalcă dispozițiile art. 1 din Protocolul nr. 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului. Tribunalul a reținut că salariul reclamânților, reprezintă un „bun” în sensul art. 1 alin. 1 Protocolul nr. 1 adițional la Convenție. În acest sens a avut în vedere jurisprudența Curții, care s-a pronunțat în nenumărate rânduri, chiar și împotriva României, în sensul că dreptul de creanță reprezintă un „bun” în sensul art. 1 din Primul protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților

fundamentale, dacă este suficient de bine stabilit pentru a fi exigibil sau dacă reclamantul poate pretinde că a avut cel puțin o „speranță legitimă” de a îl vedea concretizat.

S-a mai reținut că, de dată recentă în hotărârea din 15 iunie 2010, în cauza Mureșanu împotriva României (cererea nr. 12821/05), Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod expres în sensul că salariul reprezintă un „bun” în sensul art. 1 alin. 1 din Primul protocol.

Instanța a apreciat că reducerea salariilor bugetarilor cu 25% și imposibilitatea acestora de a-și mai recupera vreodată sumele de bani aferente acestui procent au dus la ruperea, în defavoarea salariaților, a justului echilibru ce trebuie păstrat între protecția proprietății și cerințele interesului general. Procedându-se în acest fel, s-a adus atingere chiar substanței dreptului de proprietate al reclamanților, atingere care, în concepția instanței europene, este incompatibilă cu dispozițiile art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

În acest context se impun câteva considerații.

Potrivit art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional. Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.

În cauza Gaus Dossier und Fordertechnik GmbH contra Germaniei, Curtea a statuat cu valoarea de principiu că noțiunea de bunuri din art. 1 al Protocolului 1 are o semnificație autonomă și nu se limitează în mod sigur numai la proprietatea unor bunuri corporale; anumite alte drepturi și interese ce constituie active pot fi considerate „drepturi de proprietate, deci bunuri”, potrivit acestei dispoziții. Tot din practica relevantă a Curții rezultă că noțiunea de bunuri se referă atât la bunuri mobile cât și la bunuri imobile, respectiv la dreptul de proprietate cu privire la acestea. Tot cu valoare de principiu Curtea a statuat că drepturile de creanță constituie bun în sensul art. 1, de asemenea, aspectele patrimoniale decurgând din drepturile de creație intelectuală, o serie

de drepturi decurgând din exercitarea unor meserii liberale. Pornind de la caracterul autonom al noțiunilor utilizate de Convenție și de Protocoalele sale adiționale, Curtea a extins noțiunea de bun în sensul art. 1 la situații în care apar puse în discuție anumite interese economice ale unui subiect de drept, persoană fizică sau juridică, care pot să se prezinte sub forma unor speranțe legitime la obținerea unor indemnizări (relevantă în acest sens este opinia exprimată de Curte în cauza *Beyler contra Italiei*).

Față de evidenta largire a noțiunii de bun, în sensul Convenției, evidențiată în special de jurisprudența Curții Europene, se pune și problema limitelor acestei noțiuni. S-a statuat astfel că bunuri în sensul art. 1 pot fi doar bunuri actuale sau valori patrimoniale, cum ar fi creanțele sub rezerva ca reclamantul să poată pretinde că are cel puțin „o speranță legitimă” de a le putea concretiza. O persoană nu se poate plânde de o atingere adusă dreptului său de proprietate, câtă vreme nu demonstrează existența lui. De asemenea, protecția instituită de art. 1 nu garantează dreptul de a dobândi un anumit bun. Dispozițiile Convenției nu garantează dreptul la restituirea unui bun preluat în orice mod de autoritate înainte de intrarea în vigoare a Convenției cu privire la acel stat, și nici posibilitatea obținerii unei reparații pentru prejudiciul a cărui cauză inițială nu constituie o consecință a încălcării unui drept pe care îl protejează.

Dacă în ce privește situațiile în care s-a invocat și s-a constatat încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție decurgând din privarea de un bun imobil și lipsa de despăgubiri, Curtea s-a pronunțat în nenumărate rânduri, existând o jurisprudență vastă chiar și prin raportare doar la cazurile în care România a figurat ca stat pârât, situațiile în care s-au analizat aspecte în legătură cu drepturile salariale sunt mai puțin incidente.

Astfel, în cauza *Vilho Eskelinen și alții împotriva Finlandei* (Hotărârea din 19.04.2007, paragraful 94) Curtea a reținut că nu se conferă prin Convenție dreptul de a continua să încasezi un salariu într-un quantum determinat.

În cauza *Bahceyaka împotriva Turciei* (Hotărârea din 13.07.2006, paragraful 34) Curtea a opinat în sensul că veniturile viitoare constituie „bun” numai dacă au fost câștigate sau dacă există un titlu executoriu cu privire la ele. În cauza *Lelas împotriva Croației* (Hotărârea din 20.05.2010, paragraful 58) s-a reținut că organele Convenției au

statuat în mod constant că veniturile care au fost câștigate constituie „bun” în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

În cauza Mureșanu împotriva României (Hotărârea din 15.06.2010, paragraful 26) la care se face referire în cuprinsul celor două sentințe analizate pronunțate de Tribunalul Vâlcea, s-a reținut că reclamantul avea un „bun” în sensul Convenției, decurgând dintr-o hotărâre judecătorească irevocabilă, prin care s-a dispus reintegrarea pe post a acestuia și plata retroactivă a drepturilor salariale aferente respectivei funcții. În temeiul acelei hotărâri reclamantul avea o speranță legitimă de a obține acea sumă de bani.

Se impune și precizarea că, în cauze în care Curtea a fost sesizată cu încălcări ale dreptului proprietate ca urmare a diminuării pensiilor s-a apreciat că o astfel de ingerință nu este de tipul „privării de proprietate” (hotărârea din 2 februarie 2010 – Aizupurua Ortiz împotriva Spaniei, unde pierderea unei pensii complementare este analizată din perspectiva regulii generale privind dreptul la respectarea bunurilor).

Necesitatea asigurării unui just echilibru între exigențele intereselor generale ale comunității și imperativele de apărare a drepturilor fundamentale ale individului se reflectă pe de-a întregul în însăși structura art. 1 din Protocolul nr. 1 și se concretizează în necesitatea existenței unui raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit. De aceea în cadrul normei generale enunțate în prima frază a primului paragraf al art. 1, verificarea prezenței unui asemenea echilibru impune un examen global al diferitelor interese în cauză, ceea ce necesită analiza nu numai a condițiilor de acordare a unor despăgubiri în situația litigioasă ce apare ca o privare de proprietate, ci și comportamentul părților în litigiu, cu includerea organelor competente ale statului.

Controlul exercitat de jurisdicția europeană cu privire la existența condițiilor în care poate exista o privare de proprietate nu este formal; el are în vedere analiza aplicării acestora la o situație concretă, pentru că protecția ce o oferă drepturilor ce intră în domeniul ei de aplicare trebuie să fie concretă și efectivă, nu abstractă și iluzorie.

În ceea ce privește analiza Tribunalului Vâlcea cu privire la proporționalitatea ingerinței, se face trimitere la diverse cauze referitoare la mecanisme de despăgubire

pentru imobile naționalizate și la modul în care Curtea a analizat dacă s-a menținut un just echilibru între ingerință și interesul protejat.

Referitor la cadrul legal și limitele verificărilor ce pot fi efectuate de Inspecția Judiciară, Plenul reține că potrivit art. 97 alin. 2 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată, orice persoană poate sesiza Consiliul Superior al Magistraturii în legătură cu activitatea sau conduita necorespunzătoare a judecătorilor sau procurorilor, încălcarea obligațiilor profesionale în raporturile cu justițiabilii ori săvârșirea de către aceștia a unor abateri disciplinare. Exercițarea acestui drept nu poate însă pune în discuție soluțiile pronunțate prin hotărârile judecătorești, care sunt supuse căilor legale de atac.

Potrivit dispozițiilor art. 17 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată și modificată, hotărârile judecătorești pot fi desființate sau modificate numai în căile de atac prevăzute de lege și exercitate conform dispozițiilor legale, iar în condițiile art. 46 alin. 2 teza finală din aceeași lege, verificările privind respectarea obligațiilor statutare și a regulamentelor de către judecători trebuie să respecte principiile independenței judecătorilor și supunerii lor numai legii, precum și autoritatea de lucru judecat.

Constituția României, republicată, prin art. 124 al. 3 și Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată și modificată, prin art. 2 al. 3, dispun că judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.

De asemenea, potrivit prevederilor art. 126 din Constituția României, republicată și art. 1 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată și modificată, justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege, Consiliul Superior al Magistraturii nu este abilitat prin lege să exercite controlul judiciar asupra hotărârilor judecătorești.

În avizul nr. 1 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor se precizează, la art. 10, că independența judecătorească este o condiție obligatorie pentru existența statului de drept și garanția fundamentală a unui proces echitabil. Judecătorii

„au sarcina deciziei finale asupra vieții, libertăților, drepturilor, obligațiilor și proprietății cetățenilor”.

Această independență trebuie să existe în raport cu societatea în general și cu părțile în litigiu asupra căruia judecătorii trebuie să se pronunțe.

Totodată, Recomandarea nr. 94 către statele membre privind independența, eficiența și rolul judecătorilor, adoptată de Comitetul de Miniștri la data de 13.10.1994, precizează că una dintre măsurile fundamentale care garantează independența judecătorilor este dată de faptul că hotărârile judecătorilor nu trebuie supuse nici unei revizuirii, în afara căilor legale de atac. Judecătorii trebuie să decidă în concordanță cu interpretarea faptelor și cu respectarea legilor aplicabile speței respective.

Aprecierea asupra caracterului și efectelor deciziei Curții Constituționale prin care s-a respins excepția de neconstituționalitate și asupra efectului deciziilor instanței de contencios constituțional (considerente și dispozitiv) prin care s-a analizat conformitatea unor dispoziții legale din dreptul intern cu normele dreptului comunitar, asupra instanțelor de drept comun, reprezintă chestiuni de judecată, fiind rezultatul unui raționament logico - juridic și al unui proces de interpretare sistematică a dispozițiilor legale incidente și, în consecință, constituie atributul esențial al activității de judecată.

Interpretarea textelor legale aplicabile cazului cu care a fost investit este în atribuția esențială și exclusivă a judecătorului cauzei, iar rezultatul operațiunii de interpretare și soluția dată speței nu poate face obiectul unei cenzuri administrative.

Reținerea indicilor cu privire la abaterea disciplinară prevăzută de art. 99 lit. h din Legea nr. 303/2004 modificată - exercitarea funcției, inclusiv nerespectarea normelor de procedură, cu rea-credință sau din gravă neglijență, dacă fapta nu constituie infracțiune — este condiționată de modul în care trebuie definită noțiunea de gravă neglijență. Legea nu conține o astfel de definiție însă, la conturarea noțiunii de gravă neglijență trebuie avute în vedere normele constituționale prevăzute la art. 124 alin. 3, anterior citate, conform cărora judecătorii sunt independenți și se supun numai legii. Aceasta înseamnă că, în interesul respingerii influențelor nepermise, hotărârile judecătorești sunt, ca principiu, scoase de sub imperiul unei autorități de supraveghere.

Împrejurarea că situația de fapt și cea de drept pot fi interpretate uneori în moduri diferite și pot fi susținute cu argumente este de esența jurisdicției. Prin urmare, în măsura în care este vorba despre esența activității de judecată, măsurile de supraveghere pot fi considerate admisibile în mod excepțional, numai dacă este vorba de o greșeală evidentă, neîndoielnică, căreia îi lipsește chiar și cea mai slabă justificare.

În cauzele verificate s-a constatat o analiză amplă a diferitelor dispoziții legale, a modului în care acestea contravin sau normelor dreptului comunitar – art. 6 paragraful nr. 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție - și jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului. Nu se poate reține că, prin soluțiile pronunțate judecătorii au nesocoti anumite dispoziții legale (cele care reglementează efectul obligatoriu al deciziilor Curții Constituționale), ci au realizat o interpretare a normelor legale incidente (prin raportare la dreptul internațional) și aplicabile situației de fapt dedusă judecății, aspect ce constituie un atribut esențial al activității de judecată propriu zise.

Argumentele de fapt și de drept expuse într-o hotărâre judecătorească pot fi criticate de părțile care se consideră lezate în cadrul căilor de atac prevăzute de lege, dreptul de exercita căile de atac, în condițiile legii, fiind recunoscut de dispozițiile art. 129 din Constituția României oricărei persoane interesare, fără a se face distincție în raport de calitatea acestora. Pentru remedierea situației în care s-a pronunțat o sentință nelegală și/sau netemeinică, s-a prevăzut astfel posibilitatea exercitării căilor de atac.

În caz contrar s-ar ajunge la concluzia că hotărârile împotriva cărora s-au exercitat căi de atac nu pot fi desființate, modificate sau casate, ori la aceea că, orice soluție pronunțată de o instanță și care a fost desființată/modificată de instanța superioară, implică săvârșirea de către judecător a unei abateri disciplinare, decurgând din modul de aplicare a dispozițiilor legale sau din interpretarea probatoriului administrat într-o anumită cauză.

Nu se poate deduce doar din împrejurarea că hotărârea pronunțată în fond a fost modificată/casată săvârșirea unei abateri disciplinare, în condițiile în care s-a prevăzut chiar de către legiuitor drept motiv de modificare a hotărârii recurate situația în care instanța a acordat mai mult decât s-a cerut, ori ceea ce nu s-a cerut; când hotărârea nu

cuprinde motivele pe care se sprijină sau când cuprinde motive contradictorii ori străine de natura pricinii; când instanța, interpretând greșit actul juridic dedus judecății, a schimbat natura ori înțelesul lămurit și vădit neîndoielnic al acestuia; când instanța a cărei hotărâre este recurată a soluționat procesul fără a intra în cercetarea fondului sau modificarea hotărârii nu este posibilă, fiind necesară administrarea de probe noi; cea în care hotărârea pronunțată este lipsită de temei legal ori a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a legii (art. 304 pct. 6,7,8 și 9 coroborat cu art. 312 alin. 3 cod procedură civilă).

În ce privește sentințele civile nr. 819/29.10.2010 și nr. 820/29.10.2010, pronunțate în dosarele nr. 3167/90/2010, respectiv nr. 3168/90/2010 ale Tribunalului Vâlcea acestea nu sunt irevocabile, fiind supuse căii de atac a recursului în 10 zile de la comunicare.

Din cele anterior prezentate rezultă următoarele:

Aspectele în legătură cu caracterul deciziilor Curții Constituționale au determinat interpretări diferite în doctrină și practică, decurgând pe de o parte din proclamarea caracterului general obligatoriu al acestor decizii de către art. 147 alin. 4 din Constituție și pe de alta, din efectele diferite produse de deciziile instanței de contencios constituțional, în funcție de situația de neconstituționalitate și controlul corespunzător efectuat.

Prevederile OUG nr. 71/2009 și ale Legii nr. 118/2010 au făcut obiectul controlului de constituționalitate, prin mai multe decizii (nr. 188, nr. 190, nr. 206, nr. 712, nr. 713, nr. 714, nr. 715, nr. 766, nr. 823, nr. 877, nr. 1107, nr. 1109, nr. 872 și nr. 874 din 2010) Curtea Constituțională stabilind că dispozițiile celor două acte normative supuse verificării, sunt constituționale (în unele cazuri reținându-se și conformitatea acestora cu normele convenționale).

Prevederile Convenției Europene a Drepturilor Omului fac parte integrantă din ordinea juridică internă a statelor semnatare. Acest aspect implică obligația pentru judecătorul național de a asigura efectul deplin al normelor acesteia, asigurându-le preeminența față de orice altă prevedere contrară din legislația națională.

În cauzele la care se face referire în sesizările Ministerului Justiției, instanțele de judecată au făcut aplicarea directă a Convenției și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, apreciind că dispozițiile OUG nr. 71/2009 și ale Legii nr. 118/2010 contravin celor dintâi.

Modul în care au acționat instanțele judecătorești nu poate fi apreciat ca un refuz de aplicare a anumitor dispoziții legale sau că nerespectare a unor decizii ale Curții Constituționale, fiind vorba de interpretarea și aplicarea anumitor dispoziții legale, de apreciere asupra modului în care se aplică în dreptul intern normele convenționale și asupra raportului care există între instanța de drept comun și instanța de contencios constituțional în ce privește stabilirea conformității anumitor dispoziții legale din dreptul intern cu prevederile Convenției. Toate acestea reprezintă chestiuni de judecată, fiind rezultatul unui raționament logico - juridic și al unui proces de interpretare sistematică a dispozițiilor legale incidente și, pe cale de consecință, constituie atributul esențial al activității de judecată, ce nu poate face obiectul unei cenzuri administrative și exced competențelor Inspecției Judiciare.

Având în vedere complexitatea aspectelor de drept ce rezultă din cele anterior expuse, consecințele grave ce ar decurge din înregistrarea unor soluții diferite, în interpretarea acestora, Plenul apreciază că aceste aspecte se impun a fi discutate în cadrul întâlnirilor de învățământ profesional ale judecătorilor de la instanțele din țară, pentru a se identifica și adopta soluții unitare.

În ceea ce privește unificarea practicii judiciare la nivelul instanțelor judecătorești, potrivit normelor fundamentale înscrise în art. 126 din Constituția României, competența exclusivă în asigurarea interpretării și aplicării unitare a legii de către celelalte instanțe judecătorești aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție, aceleași atribuții exclusive fiind reglementate și în cuprinsul art. 18 alin. 2 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară.

Totodată, potrivit dispozițiilor art. 329 alin. 1 Cod de procedură civilă, Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, din oficiu sau la cererea ministrului justiției, precum și colegiile de conducere ale curților de apel au

dreptul să ceară instanței supreme să se pronunțe asupra chestiunilor de drept care au fost soluționate în mod diferit de către instanțele judecătorești, pentru a se asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii pe întreg teritoriul României, prin recurs în interesul legii.

În consecință, față de cele expuse, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii urmează să aprobe Raportul Inspecției Judiciare referitor la cererile formulate de Asociația Magistraților din România, Asociația Procurorilor din România și Uniunea Națională a Judecătorilor din România de apărare a independenței și imparțialității instanțelor judecătorești și a corpului de judecători din România, cu privire la demersurile repetate și luările de poziție publice aparținând Ministerului Justiției care au vizat soluțiile pronunțate de mai multe instanțe judecătorești, precum și soluțiile pronunțate în cauzele având ca obiect contestații împotriva reducerilor salariale ale bugetarilor.

De asemenea, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii urmează să admită cererile de apărare a independenței și imparțialității instanțelor judecătorești și a corpului de judecători din România, formulate de Asociația Magistraților din România, Asociația Procurorilor din România și Uniunea Națională a Judecătorilor din România.

Față de cele de mai sus, apreciind că sunt îndeplinite condițiile prevăzute de dispozițiile art. 30 alin. (2) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, cu modificările și completările ulterioare,

Prin vot direct și secret, cu majoritatea voturilor membrilor prezenți,

PLENUL
CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII
HOTĂRĂȘTE

Art.1- Aprobă Raportul Inspecției Judiciare referitor la cererile formulate de Asociația Magistraților din România, Asociația Procurorilor din România și Uniunea Națională a Judecătorilor din România de apărare a independenței și imparțialității instanțelor judecătorești și a corpului de judecători din România, cu privire la demersurile repetate și luările de poziție publice aparținând Ministerului Justiției care au vizat soluțiile pronunțate de mai multe instanțe judecătorești, precum și soluțiile pronunțate în cauzele având ca obiect contestații împotriva reducerilor salariale ale bugetarilor.

Art.2- Admite cererile de apărare a independenței și imparțialității instanțelor judecătorești și a corpului de judecători din România, formulate de Asociația Magistraților din România, Asociația Procurorilor din România și Uniunea Națională a Judecătorilor din România, urmând a fi emis un comunicat de presă de către Biroul de informare publică și relații cu mass-media din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, în acest sens.

Art. 3- Prezenta hotărâre se comunică Biroului de informare publică și relații cu mass-media, în vederea publicării pe site-ul Consiliului Superior al Magistraturii a unui comunicat de presă în sensul celor dispuse de Plen și Inspecției Judiciare.

Data în București, la data de 16 Decembrie 2010

Președinte,
Judecător Florica BEJINARU

