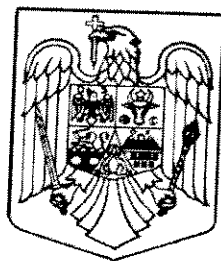


*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

ROMÂNIA



**CONSILIUL SUPERIOR AL
MAGISTRATURII
PLENUL**

HOTĂRÂREA nr. 540

din 18 august 2011

Analizând proiectul de Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, transmis spre avizare de Ministerul Justiției;

În temeiul dispozițiilor art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

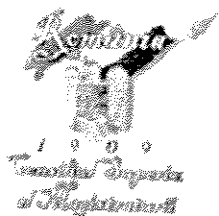
PLENUL CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII

HOTĂRĂȘTE:

Adresa: București, Calea Plevnei, Nr.141B,, Sector 6

Tel: 311 69 00; Fax: 311 69 01

Web: www.csm1909.ro



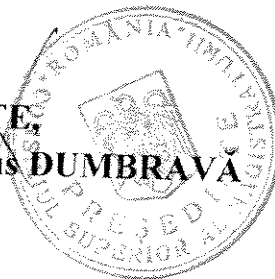
*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Art. 1. - Avizează favorabil proiectul de Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu observațiile și propunerile din Anexa care face parte integrantă din prezenta hotărâre.

Art. 2. - Hotărârea se comunică Ministerului Justiției .

Data în București, la 18.08.2011

PREȘEDINTE,
Judecător Nicolae Horatiu DUMBRAVĂ





*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Anexa la Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 540
din data de 18 august 2011

AVIZ

referitor la proiectul de Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010
privind Codul de procedură civilă

În urma examinării proiectului de Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr.
134/2010 privind Codul de procedură civilă, transmis spre avizare de Ministerul Justiției,

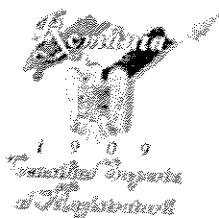
CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

În temeiul art. 38 alin.(3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al
Magistraturii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în baza Hotărârii nr.540
din 18 august 2011 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii,

Avizează favorabil proiectul de Lege pentru punerea în aplicare a Legii nr.
134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu următoarele observații și propuneri:

- Noul Cod de procedură civilă nu reușește să ofere o perspectivă asupra nivelului
ierarhic la care se va organiza instanța de tutelă, câtă vreme unele tipuri de cereri în
această materie sunt de competența judecătoreiei, în primă instanță iar alte tipuri de cereri
și acțiuni, prevăzute în legi speciale, dar legate de acest domeniu, rămân în competența
tribunalului ca primă instanță.

- La art. 13, punctul 38 din proiect. propunerea de modificare a textului art. 137
alin. (1) din Codul de procedură civilă care stabilea competența de soluționare a cererii de
strămutare întemeiată pe bănuială legitimă la instanța ierarhic superioară, în sensul
stabilirii curții de apel ca instanță competentă, dacă instanța de la care se cere strămutarea



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Anexa la Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 540
din data de 18 august 2011

este o judecătorie sau un tribunal, va avea impact asupra încărcăturii cu astfel de cauze la curțile de apel, fiind necesar ca acest aspect să fie avut în vedere la realizarea studiului de impact.

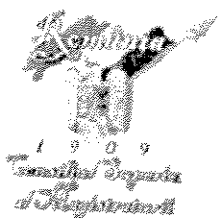
- Deși proiectul analizat nu instituie o nouă procedură de stabilire a primului termen de judecată, după ce se parcurg etapele premergătoare acestuia, ci aduce doar unele modificări, este necesară adaptarea sistemului Ecris, astfel încât să permită repartizarea aleatorie a cauzelor nou înregistrate doar la complet, fără stabilirea primului termen de judecată, noul Cod de procedură civilă permițând judecătorului cauzei să-și gestioneze dosarul în altă modalitate decât cea tradițională, prin multiple rezoluții.

- La art. 13, punctele 83, 84, 85, 86 din proiect, referitor la hotărârile prin care se ia act de renunțarea la judecată și la drept, precum și la cele prin care se constată perimarea, s-a considerat că ar trebui prevăzut expres faptul că numai hotărârile pronunțate în primă instanță sau în apel sunt supuse recursului.

De asemenea, cele două texte ar trebui să fie mai explicite când se referă la renunțarea în fața unei secții a Înaltei Curți de Casație și Justiție, fiind mai indicată exprimarea: "în fața unui complet al unei secții ..."

S-a semnalat și faptul că în materie civilă nu mai există cauze ce se soluționează în primă instanță de către Înalta Curte de Casație și Justiție, deci ar trebui corelate textele la care s-a făcut referire mai sus cu competența după materie, iar în situația în care renunțarea se constată de completul de recurs al Înaltei Curți de Casație și Justiție, s-a considerat că nu se mai poate recunoaște încă o cale de atac în aceste situații speciale, în condițiile în care cauza pe fond nu ar fi putut fi judecată într-un nou recurs.

- La art. 27, punctul 11 din proiect, referitor la Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare, s-a propus modificarea



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Anexa la Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 540
din data de 18 august 2011

textului alin. (4) al art. 26 din acest act normativ, în sensul ca, o cotă de 70% din sumele provenind din taxele judiciare de timbru să se constituie venituri la bugetul de stat, fiind cuprinse distinct în bugetul Ministerului Justiției, iar o cotă de 30% să se constituie venit la bugetele locale. Inversarea procentelor este justificată de necesitatea finanțării corespunzătoare a instanțelor judecătorești și a sistemului de ajutor public judiciar.

- La art. 36, punctul 1 din proiect, referitor la Legea nr. 188/2000 privind executorii judecătorești, cu modificările și completările ulterioare, s-a reiterat propunerea de modificare a art. 1 alin. (1), prin eliminarea sintagmei **„chiar dacă prin legi speciale se dispune altfel”**.

Chiar dacă utilizarea acestei sintagme de către legiuitor se dorește a fi o modalitate de abrogare a unor legi speciale, s-a apreciat că poate genera confuzie în rândul practicienilor dreptului, existând posibilitatea de a fi interpretată ca o încălcare a principiului **„specialul derogă de la general”**.

S-a considerat că este suficientă prevederea generală de la art. 77 lit. h) din proiect, potrivit căreia, la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, se abrogă **„orice alte dispoziții contrare, chiar dacă acestea sunt cuprinse în legi speciale.”**

Observația este valabilă și pentru alte texte cu conținut identic din proiectul de lege.

- La art. 49 din proiect, referitor la Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii și-a exprimat poziția oficială, în ședința din data de 5 mai 2011, **în sensul că nu este de acord cu desființarea secțiilor comerciale din cadrul instanțelor.**

- În legătură cu data intrării în vigoare acestui cod, s-a propus ca ea să se situeze la un interval suficient, după finalizarea studiului de impact, astfel încât să se permită atât



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Anexa la Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 540
din data de 18 august 2011

pregătirea sistemului judiciar sub aspectul necesarului de resurse umane și
financiare, dar și pregătirea profesională a magistraților.

Plenul Consiliului Superior al Magistraturii și-a însușit observațiile și propunerile
formulate de **Consiliul de Mediere**, prezentate în continuare.

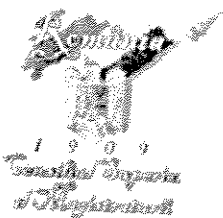
- modificarea art. 222, alin. (3), (4) și (5) din Codul de procedură civilă (punctul
57 din proiect) astfel:

„(3) Dacă, în condițiile alin. (1) sau (2), părțile se împacă, judecătorul va
constata învoiala lor în cuprinsul hotărârii pe care o va da. Dispozițiile art. 434 sunt
aplicabile.

(4) Judecătorul va constata învoiala părților în cuprinsul hotărârii pe care o
va da și în cazul în care părțile au încheiat un acord de mediere extrajudiciar și au
sesizat instanța competentă cu o cerere de constatare a învoielii lor.

(5) În cazul litigiilor în care una din părți solicită acordarea ajutorului public
judiciar, judecătorul va invita părțile să participe la o ședință de informare cu
privire la avantajele folosirii acestei proceduri. Refuzul părții îndreptățite să
beneficieze de ajutor public judiciar, de a se prezenta la ședința de informare,
atrage sancțiunea decăderii din acest drept, în cazul litigiilor care, potrivit legii, pot
face obiectul medierii.”

Motivare: În conformitate cu prevederile Directivei nr. 52/CE/2008, statele
membre trebuie să adopte măsurile legislative care să asigure apelarea la soluția
alternativă a medierii în rezolvarea conflictelor, chiar anterior pornirii unui proces și să
reglementeze posibilitatea ca acordurile de mediere încheiate extrajudiciar să
dobândească caracterul de titlu executoriu prin consfințirea lor printr-o hotărâre



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Anexa la Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 540
din data de 18 august 2011

judecătorească, având în vedere că în cazul anumitor tipuri de conflicte (ex: desfacerea căsătoriei, cele care privesc regimul imobiliar etc.) acest caracter este obligatoriu.

Această soluție este menită și să economisească banii publici destinați activității de justiție și care pot fi redirecționați pentru alte nevoi resimțite, în mod vizibil, în sistemul de justiție.

În același sens, s-a apreciat că nu trebuie încurajate conflictele dintre părți prin asigurarea acoperirii costurilor din bani publici ci, dimpotrivă, părțile să fie îndrumate către calea care să ofere posibilitatea unei soluții amiabile.

- introducerea unui nou punct, după punctul 68, referitor la modificarea art. 435, astfel:

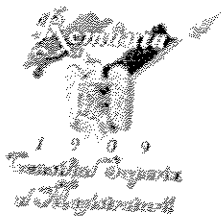
„Art. 435 - Dispozițiile prezentei secțiuni se aplică în mod corespunzător și în cazul în care învoiala părților este urmarea procedurii de mediere.”

Motivare: Pentru a se face o distincție clară între cele două modalități diferite de învoială a părților, tranzacție și acord de mediere și a le asigura același tratament juridic.

- modificarea art. 67 din proiect, referitor la Ordonanța de urgență de Guvernului nr. 51/2008, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 193/2008, în sensul introducerii unui punct prin care art. 6 să fie completat cu o nouă literă, litera e), astfel:

„e) onorariul mediatorului în cazul acceptării procedurii de mediere de către partea beneficiară a ajutorului public judiciar.”

Motivare: În afara considerentelor pentru care se suportă din banii publici costul onorariului altor categorii profesionale libere - avocați, traducători, experți - se mai adaugă și argumentul economisirii unor costuri considerabile în cazul încheierii



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Anexa la Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 540
din data de 18 august 2011

acordurilor de mediere, dovedite prin statisticile statelor care au reglementări în acest
sens.

De asemenea, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii și-a însușit propunerile
și observațiile formulate de **Centrul pentru Analiză și Dezvoltare Instituțională –
Konrad Adenauer Stiftung**, propuneri pe care le anexăm la prezentul aviz.

PREȘEDINTE
Judecător Nicolae Horatiu DUMBRAVĂ

**PROPUNERI DE MODIFICARE A
LEGII DE PUNERE ÎN APLICARE A NOULUI
COD DE PROCEDURĂ CIVILĂ**

Cuprins

Rezumat	3
Listă abrevieri	4
Considerații introductive	4
PROPUNERI DE MODIFICARE A LPA A NCPCv	5
Situația actuală – astfel cum a fost prezentată în Analiza vulnerabilităților	5
I. Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor probleme de drept	7
II. Filtrul de admisibilitate în cazul recursului de competența Înaltei Curți de Casație și Justiție	12
Germania	13
Finlanda	15
Franța	16
Exigente CEDO cu privire la instituirea unui mecanism de filtraj și motivarea sumară a deciziilor luate în cadrul său	18
III. Recursul în interesul legii	20

Rezumat

Rezultat al colaborării dintre MJ, CSM, ÎCCJ, PCCJ și experți independenți, documentul de față își propune să contribuie cu argumente solide la dezbaterea publică privind mijloacele de unificare a practicii judiciare.

După o scurtă prefață, în care sunt arătate obiectivele proiectului CADI-KAS, în cadrul căruia s-a constituit grupul de lucru, sunt prezentate pe larg trei propuneri de modificare a LPA a NCPCv, instrumente cu ajutorul cărora s-ar putea facilita, în opinia noastră, atingerea scopului general de unificare a practicii judiciare. Acest subiect a fost abordat și în prima parte a proiectului, ocazie cu care au fost trecute în revistă posibilele cauze care duc la o practică neunificată, dar și câteva sugestii de îmbunătățire a mijloacelor actuale de unificare.

Cele mai importante propuneri vizează modificarea articolelor din LPA a NCPCv referitoare la sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor probleme de drept, art. 512 și art. 513, astfel încât să permită și prevenirea apariției practicii neunitare, nu doar unificarea acesteia. De asemenea, ar fi de dorit ca procedura să nu fie limitată la fondul litigiului, ci să poarte și asupra chestiunilor de procedură dezlegate în mod neunitar în practică. În sfârșit, toate instanțele care judecă în ultimă instanță – deci și judecătoriile – ar trebui să poată sesiza ÎCCJ cu o cerere de pronunțare a unei hotărâri prealabile. Din punct de vedere procedural, sugestiile de modificare privesc ipoteza clauzelor clonă și sunt menite să evite sesizarea ÎCCJ cu aceeași problemă de drept de către mai multe instanțe.

În al doilea rând, filtrul de admisibilitate în cazul recursului de competența ÎCCJ este și el revizuit, propunându-se legiuitorului român două alternative, una pe termen scurt – în sensul de a conferi completului de filtraj competența de a judeca fondul după declararea admisibilității cererii de recurs – și una pe termen mediu – care vizează accentuarea funcției de filtraj, astfel încât recursul să permită ÎCCJ să asigure dezvoltarea jurisprudenței și unificarea practicii. În sprijinul sugestiilor noastre, vin și câteva exemple din țări membre UE, precum Germania sau Franța, dar și standardele CEDO.

Cel de al treilea set de recomandări vizează recursul în interesul legii și pune în discuție posibilitatea formulării unei excepții de neconstituționalitate cu referire la norma interpretativă, precum și oportunitatea prevederii unei proceduri care să permită ÎCCJ să revină asupra deciziilor pronunțate într-un recurs în interesul legii.

Listă abrevieri

Alin. = Alineatul

Art. = Articol

c. = contra

CEDO = Curtea Europeană pentru Drepturile Omului

CSM = Consiliul Suprem al Magistraturii

Etc. = et caetera (și celelalte)

INM = Institutul Național al Magistraturii

ÎCCJ = Înalta Curte de Casație și Justiție

MJ = Ministerul Justiției

NCPCv = Noul Cod de Procedură Civilă

p. = pagina

PÎCJC = Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

ZPO = Codul Civil German

Considerații introductive

În perioada aprilie-decembrie 2010, în cadrul proiectului "*Drafting a long-term strategy reform for the Romanian justice system*" derulat de Centrul de Analiză și Dezvoltare Instituțională-Eleutheria, în parteneriat cu Konrad Adenauer Stiftung-Rule of Law Program South East Europe, un grup de experți a redactat un document intitulat: „*Analiza vulnerabilităților sistemului judiciar român. Soluții și propuneri de modernizare*” (în continuare, *Analiza vulnerabilităților*).

Documentul abordează probleme diverse ale sistemului judiciar, precum: instabilitatea legislativă și instituțională, lupta împotriva corupției, recrutarea, formarea profesională și cariera magistratilor, componenta și funcționarea Curții Constituționale sau a Consiliului Superior al Magistraturii, competența actuală și viitoare ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, eficiența procedurilor, accesul la jurisprudență și relația cu presa.

Perspectiva oferită de document este una diversă, pe măsura diversității specializării experților care au contribuit: magistrați de la diferite nivele de jurisdicție, avocați, profesori universitari, reprezentanți ai societății civile sau funcționari ai Curții Europene a Drepturilor Omului.

Etapa a doua a Proiectului, ce se va derula în cursul anului 2011, este una instituțională, presupunând colaborarea cu instituții și autorități din sistemul judiciar pentru punerea în aplicare a unora dintre soluțiile și recomandările conținute în Analiză. În urma consultării cu reprezentanți ai Consiliului Superior al Magistraturii, Înaltei Curți de Casație și Justiție și ai Ministerului Justiției, una dintre temele alese a fost cea a practicii judiciare reunite. În acest context, a fost constituit un grup de lucru, din care au făcut parte, pe lângă experții care au lucrat la documentul inițial, și

Propuneri de modificare a LPA a NCPCv în vederea unificării practicii judiciare

reprezentanți ai Ministerului Justiției, Consiliului Superior al Magistraturii, Înaltei Curți de Casație și Justiției și Parchetului General¹.

Având în vedere că în aceeași perioadă Ministerul Justiției a inițiat dezbaterile publice cu privire la textul Legii de punere în aplicare a Noului Cod de Procedură Civilă (în continuare, LPA), precum și faptul că cele mai multe instrumente legale de unificare a practicii judiciare sunt conținute în NCPCv, în urma întâlnirilor grupului de lucru, s-au conturat o serie de propuneri punctuale, prezentate în cele ce urmează, pe care vă rugăm să le aveți în vedere la adoptarea variantei finale a LPA.

Este de remarcă, în acest context, faptul că aceste propuneri se limitează la unele dintre mecanismele de unificare a practicii judiciare la dispoziția ÎCCJ. Pentru o perspectivă mai largă a soluțiilor de asigurare a practicii unitare care să vizeze întregul sistem al justiției, a se vedea Analiza vulnerabilităților, în mod special capitolele VI și VII².

PROPUNERI DE MODIFICARE A LPA A NCPCv

Situația actuală – astfel cum a fost prezentată în Analiza vulnerabilităților

Rezolvarea acestei probleme presupune deopotrivă cunoașterea cauzelor care au generat-o sau care continuă să o genereze. Aceasta se datorează, în esență, atât dinamicii foarte accentuate și incoerentei legislației după 1990, cât și unor cauze procedurale, precum soluționarea unor cauze în ultimă instanță la nivelul curților de apel și al tribunalelor. Deși această din urmă soluție nu este criticabilă în principiu, ea poate deveni o sursă majoră de practică neunitară, în condițiile inexistenței unui mecanism eficient de aducere a problemelor controversate în atenția unei instanțe care să poată unifica practica.

În prezent, specializarea foarte generală a judecătorilor (pe materii, în cadrul unor secții „generaliste” – civilă, comercială etc., ori chiar mixte) face posibilă repartizarea unui anumit tip de cauze către multe complete de judecată, a căror practică poate fi diferită. **Nu există mecanisme de unificare a practicii în interiorul aceleiași instanțe**, nici măcar în cazul instanțelor de grad superior, care soluționează în mod irevocabil căi de atac (îndeosebi ÎCCJ și curțile de apel, dar și tribunalele).

¹ Din grupul de lucru au făcut parte: Radu Chiriță - Universitatea Babeș-Bolyai, Mihaela Daneliuc - PÎCCJ, Decebal Ghinoiu - MJ, Dana Gîrbovan - Curtea de Apel Cluj, Andreea Irinciuc - CSM, Mădălina Manolache, MJ, Alina Rădoi - MJ, Mihai Selegean - INM, Octavia Spineanu-Matei - ÎCCJ, Dana Vartires - ÎCCJ, Bogdan Vlăduțel - MJ, Liviu Zidaru - Tribunalul București;

² http://www.cadi.ro/docs/Analiza%20vulnerabilitatilor%20sistemului%20judiciar/analiza_vulnerabilitatilor.pdf;

Jurisprudența altor instanțe de același grad, precum și a instanțelor superioare nu este în general cunoscută și urmată, pronunțarea unor soluții divergente este o problemă endemică, în condițiile în care instanțele de recurs au adesea o jurisprudență contradictorie, contradicție care persistă în timp – astfel încât valoarea orientativă a unei singure soluții devine nesemnificativă.

Sedintele de unificare a practicii nu pot avea nicio valoare ori utilitate însemnată, în condițiile în care se reduce la un simplu schimb de opinii proprii și nu sunt precedate de o serioasă documentare științifică, respectiv însoțite de o dezbateră cu argumente de drept, organizată pe criterii logice. Aceste ședințe nu au nicio valoare legală, ele nu pot duce la adoptarea unor concluzii constrângătoare, pentru că s-ar aduce atingere independenței judecătorilor (în absența oricărui mecanism legal și procedural care să justifice obligativitatea „opiniei majoritare”). În ceea ce privește, în particular, ședințele de unificare a practicii organizate la CSM sub imperiul grabei, cu un număr uriaș de probleme pe agenda unei singure zile (cca. 40), cu o reprezentativitate mereu discutabilă a celor desemnați să participe, acestea au o eficiență practică redusă, ținând seama și de faptul că în minutele întocmite nu se reflectă nici argumentele care au condus la adoptarea, cu majoritate, a uneia sau alteia din soluțiile divergente.

Totodată, deși în numeroase instanțe au fost înființate „complete specializate” pe materii, practica distribuția judecătorilor pe complete se datorează unor criterii adesea aleatorii, organizatorice, exterioare preferinței ori pregătirii profesionale a acestora, iar pregătirea profesională prealabilă în materia respectivă deseori nu există. În acest context, trebuie menționat pe scurt că, *de lege lata*, este posibil și chiar este o practică răspândită ca un judecător să promoveze la instanță superioară, la altă secție decât cea corespunzătoare celei în care și-a desfășurat anterior activitatea, fiind posibil să judece ca de atac în materii pe care nu le-a judecat niciodată în fond.

Cu referire la căile de atac, **diferențele dintre apel și recurs sunt insuficient conturate** și percepute, există numeroase materii în care dreptul la apel este suprimat nejustificat, apelul fiind înlocuit de un recurs „hibrid” (art. 304¹ C.pr.civ.), care continuă reglementarea recursului din anul 1952, sinteză nereușită și discutabilă între apel și recursul clasic, în casajie.

Există totodată percepția greșită că recursul „obișnuit” nu are nicio însemnătate în privința unificării practicii judiciare, fiind o simplă cale de atac în care adesea instanțele abordează chestiuni de fapt, în afara cadrului creat de motivele legale de casare. Este pe larg încetățenită și acreditată ideea că recursul în interesul legii ar fi singurul ori principalul instrument de unificare a practicii judiciare, jurisprudența „obișnuită” a Curții de Casație fiind ignorată ori minimalizată (adesea pe drept cuvânt, în raport de caracterul său uneori contradictoriu și inconsistent).

Recursul în interesul legii, perceput în mod curent ca fiind principalul instrument de unificare a practicii judiciare, este inefficient datorită intervenției sale post-factum, numai atunci când divergențele de practică au caracter endemic, și procedurii de soluționare, până recent, foarte greoaie (în secțiile unite). Recentele ameliorări ale procedurii, prin Legea nr. 202/2010, ar trebui să facă acest instrument mai util în unificarea practicii judiciare.

Din cauza unei reglementări naționale a competențelor care nu a condus la deosebita atenție, ÎCCJ nu și-a îndeplinit menirea sa constituțională, de a asigura o judecată coerentă și dezvoltarea jurisprudenței, existând în momentul de față cazuri care sunt excluse din competența sa, indiferent de importanța lor și de problemele de drept indicate: dreptul muncii și asigurărilor sociale, cauze civile în valoare de până la 500.000 lei cauze comerciale în valoare de până la 100.000 lei și multe altele. Înalta Curte însăși militează pentru reducerea competenței sale, dar fără a oferi alternative clar conturate privind configurarea rolului său în cadrul sistemului judiciar. Preocuparea sa de bază, de ani buni, este aceea de a găsi metode „de supraviețuire” în contextul unor repetate modificări legislative, inclusiv privitoare la competență, al unor plecări numeroase din sistem ale judecătorilor și al unui spațiu de lucru tot mai insuficient, plasat într-un decor tot mai kafkian.

În același timp, NCPCv instituie mai multe mecanisme menite să asigure o practică judiciară unitară.

Astfel, în NCPCv, **recursul devine cu adevărat o cale extraordinară de atac**, care, potrivit art. 477 alin. 3 NCPCv, urmărește să supună ÎCCJ examinarea, în condițiile legii, a conformității hotărârii atacate cu regulile de drept aplicabile – iar nu rejudecarea fondului cauzei.

O importanță aparte o va avea în practică și **procedura întrebării preliminare**, reglementată de art. 512 NCPCv, care dă posibilitatea tribunalului, curții de apel sau completului instanței supreme care judecă în ultimă instanță să sesizeze ÎCCJ pentru a se pronunța cu putere obligatorie asupra unei probleme de drept care nu a fost dezlegată unitar în jurisprudență.

Pornind de la constatările conținute în Analiză precum și de la soluțiile de ameliorare deja preconizate prin NCPCv, Grupul de lucru a formulat mai multe propuneri de modificare a LPA care vizează: hotărârea preliminară, recursul și recursul în interesul legii.

Propuneri de modificare

I. Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor probleme de drept

Obiectul sesizării

Art. 512 (modificat LPA). – „Dacă, în cursul judecății, un complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, investit cu soluționarea pe ultimă instanță, constatănd că o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, este nou apărută, nu a fost dezlegată unitar în practica instanțelor și nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va putea solicita Înaltei Curți de

Casație și Justiție să pronunțe hotărâre prin care să se decidă rezolvare de principii chestiunii de drept care a fost sesizată.

Deficiențele textului

Si judecătoria poate pronunța hotărâri nesupuse apelului sau recursului, de vreme ce s-a preluat soluția potrivit căreia hotărârile pronunțate asupra cererilor având ca obiect plata unei sume de bani de până la 2.000 lei nu sunt supuse nici unei căi de atac.

În mod rejustificat este rescrisă posibilitatea de a formula o întrebare preliminară numai cu privire la problemele de drept substanțial de care depinde soluționarea în fond a cauzei cașadar, a fondului raportului juridic litigios). Fînd eliminate din sfera normelor susceptibile de interpretare **normele de ordin procedural**.

Soluția nu este judicioasă, întrucît și în cazul acestor norme sunt posibile interpretări divergente, profund păgubitoare pentru coerența practicii judiciare – a se vedea, cu titlu de exemplu, controversele cu privire la art. 297 alin.1. În urma modificării prin Legea nr. 202/2010 – și interesul public al unor interpretări convergente este foarte ridicat, pentru a asigura certitudinea juridică. Este de anticipat că și NCPCv va da naștere unor interpretări diferite.

- **Sintagma „nou apărută”**, inspirată probabil din reglementarea franceză a sesizării Curții de Casație pentru pronunțarea unui aviz – *saisine pour avis* – nu este judicioasă și este insuficient de clară.

În reglementarea franceză, din art. L. 441 – 1 din Codul organizării judiciare rezultă că pentru a sesiza Curtea de Casație cu o chestiune preliminară, problema de drept ridicată trebuie să fie nouă; să prezinte o dificultate serioasă; să se ridice într-un număr ridicat de litigii („*Avant de statuer sur une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, les juridictions de l'ordre judiciaire peuvent, par une décision non susceptible de recours, solliciter l'avis de la Cour de cassation*”).

În prezentarea oficială a acestei proceduri pe site-ul Curții de Casație³, se arată că pentru a fi vorba despre o problemă de drept „nouă” se disting două situații:

- a) aplicarea unui text de lege nou – este situația tipică avută în vedere de legiuitor, scopul instituției fiind tocmai acela de a permite unificarea mai rapidă a interpretării textelor de lege noi.
- b) chestiunea de drept încă nerezolvată de către Curtea de Casație – este un alt aspect al noutății, care privește un text de lege mai vechi, dar este vorba despre o problemă de drept nou apărută și care nu a fost soluționată printr-o decizie a Curții de Casație.

În cazul în care Curtea a fost sesizată cu un recurs ce pune aceeași problemă de drept, va da prioritate recursului, având în vedere că decizia contencioasă prevalează asupra avizului. Subliniez că nu e vorba despre un „recurs în interesul legii” – care în forma cunoscută în România nici nu e reglementat în Franța – ci despre recursul în casație.

Esențial este ca judecătorul care cere un aviz să consulte anterior baza de date cu hotărârile Curții de Casație, pentru a se asigura că acea chestiune nu a mai fost soluționată prin deciziile Curții. Ca urmare, condiția noutății, care se raportează în mod esențial la preexistența sau nu a jurisprudenței Curții de Casație în recurs, nu este adecvată pentru sistemul nostru procedural, în care dreptul de recurs la Casație este și va rămâne o excepție, iar pe de altă parte, jurisprudența neunitară a Casei înseși nu este o raritate.

³ http://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/avis_cour_15/presentation_generale_7235.html

Condiția noutății este, în primul rând, inadecvată pentru că permite interpretări cu totul divergente și subiective – când este o problemă de drept “nouă”? Când norma însăși este “nouă”? Dar ce facem cu noile chei de interpretare și noile probleme generate de aplicarea unor norme foarte vechi, de exemplu din Codul civil în vigoare, unor situații greu de anticipat inițial, recent apărute?

Pe de altă parte, după ani de zile în care sistemul practică nu a avut instanță supremă în foarte multe domenii de drept, condiția noutății nu ține seama de cronicizarea anumitor divergente de interpretare în doctrină și practică și înlătură, practică, posibilitatea lămuririi lor!

Condiția interpretării neunitare în practica instanțelor este și mai nefericită, întrucât creează o suprapunere cu domeniul de reglementare al recursului în interesul legii. Dacă mecanismul recursului în interesul legii a fost gândit și în actuala reglementare, dar și în cea a noilor coduri, ca fiind unul de **unificare** a unei practici judiciare divergente, atunci era imperios necesar a se institui un mecanism energic și eficient pentru a se **preîntâmpina** apariția practicii neunitare. Această condiție anihilează din start posibilitatea ca, prin intermediul unei întrebări cu caracter prejudicial, instanțele să solicite Înaltei Curți să-și spună opinia cu privire la o problemă de drept, înainte ca dezlegarea ei diferită să se fi produs deja în practică. Or, pentru asemenea situații există deja recursul în interesul legii, care nu s-a dovedit a fi un mecanism suficient de rapid și de eficient până în prezent. Dacă ar fi fost, legiuitorul nu s-ar fi preocupat să schimbe și să întregască actuala reglementare. Mai mult, condiția ca problema de drept să fi fost rezolvată neunitar **în practica instanțelor** – deci nu în cadrul uneia singură – va conduce, ca și până acum, la respingerea acelor sesizări în legătură cu care nu se face dovada unei practici la nivelul mai multor instanțe de țară. Cu alte cuvinte, hotărârea prealabilă nu va avea rolul de a preveni practica neunitară, ci de a o unifica după ce a devenit suficient de răspândită.

Formulare alternativă:

Art. 512 - Dacă, în cursul judecății, un complet de judecată al ~~Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului~~, investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, constatând că o chestiune de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, este susceptibilă (în mod serios) de a primi dezlegări diferite, sau a fost deja dezlegată diferit în practica judiciară, și nu face obiectul unui recurs în interesul legii sau a unei întrebări preliminare în curs de soluționare, va putea solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată.”

Justificări punctuale:

- Eliminarea referirii la instanțele care pot sesiza – Curtea de Casație, curtea de apel și tribunalul – se datorează faptului că, în ultima formă a LPA NCPCv, a fost stabilit că **judecătorii judecă în primă și ultimă instanță** cererile privind creanțe având ca obiect plata unei sume de bani de până la 2.000 lei inclusiv (art. 92 pct.1¹ NCPCv);
- Chestiunea de drept poate privi atât chestiunile privind fondul raportului juridic litigios, cât și **chestiunile de procedură ivite în cursul soluționării cauzei** (de exemplu, condițiile în care se poate trimite spre rejudecare, ori evoca fondul în apel, posibilitatea de a formula cerere de

amânare în procedura scrisă, pentru decalarea termenului de depunere a întâmpinării etc.), ambele la fel de importante pentru asigurarea certitudinii juridice, a unor interpretări unitare și coerente:

- Cerința ca **difficultatea să fie „serioasă”** are ca scop eliminarea unor întrebări dilatorii ori neserioase, cu privire la chestiuni care nu ridică controverse, ori nu sunt susceptibile, în mod rezonabil, de astfel de controverse. Ea se regăsește și în reglementarea franceză. Totodată, această cerință trebuie citită în lumina modificărilor propuse la art. 513 alin.1, care instituie exigente sporite de motivare și atenționează judecătorul că trebuie să verifice practica și doctrina relevantă și să argumenteze care sunt, în opinia sa, interpretările posibile (cu-ar fi așadar admisibilă o sesizare în care se cere interpretarea unei probleme de drept, fără a argumenta relevanța pentru cauză și fără a expune dificultățile de interpretare și variantele posibile);

- Una din condițiile de admisibilitate ale cererii este aceea ca ea să nu vizeze o chestiune cu a cărei dezlegare ÎCCJ a fost deja investită pe calea unui recurs în interesul legii sau chiar a unei alte întrebări preliminare.

Procedura de judecată

Art. 513 (1) *Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție se face, din oficiu sau la cererea părților, prin încheiere care nu este supusă nici unei căi de atac.*

Formulare alternativă:

Art. 513. – (1) Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție se poate face, din oficiu sau la cererea părților, după dezbateri contradictorii și dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la art. 512, prin încheiere care nu este supusă nici unei căi de atac. Încheierea va cuprinde motivele din care rezultă admisibilitatea sesizării, precum și dezlegările diferite ale chestiunii de drept ce face obiectul sesizării, cu indicarea, dacă este cazul, a practicii judiciare și a doctrinei pertinente.

(1¹) După înregistrarea cauzei la Înalta Curte de Casație și Justiție, încheierea de sesizare se publică pe pagina de internet a acestei instanțe.

(2) În cauza care a determinat sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, hotărârea nu va fi pronunțată până la soluționarea sesizării, putându-se dispune, dacă este cazul, suspendarea cauzei (sau: suspendarea judecării/suspendarea judecării cauzei).

(2¹) Cauzele similare, aflate pe rolul instanțelor judecătorești pot fi suspendate până la soluționarea sesizării.

Justificare:

Pentru a da o soluție judicioasă, în sensul economiei procesuale, situației frecvent întâlnite în practica ultimilor ani, a **cauzelor repetitive, de tip „clonă”**, îndeosebi în domeniul litigiilor de

Propuneri de modificare a LPA a NCPC în vederea unificării practicii judiciare

dreptul muncii și asigurărilor sociale, ca și a contestațiilor la executare (vezi însă și alte domenii, cum ar fi ordonanța privind contractele de credit bancar). Este din ce în ce mai evident că pot exista domenii ale dreptului cu impact foarte mare asupra unor segmente largi de populație, unde interpretările divergente creează încredințări flagrante, aplicarea neunitară a legii, ceea ce încalcă principiile constituționale privind egalitatea între cetățeni și supremația legii și dăunează profund autorității justiției.

Cu un astfel de text, se previne și situația în care Curtea ar fi sesizată de mai multe ori cu aceeași întrebare, doar pentru a se ajunge la suspendare.

(3) Repartizarea sesizării este făcută de președintele sau, în lipsa acestuia, de vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

(4) Sesizarea se judecă de un complet format din președintele secției corespunzătoare a Înaltei Curți de Casație și Justiție și 12 judecători din cadrul secției respective. Președintele secției este președinte al completului și va lua măsurile necesare pentru desemnarea aleatorie a judecătorilor.

(5) După alcătuirea completului potrivit alin. (4), președintele acestuia va desemna un judecător, pentru a întocmi un raport asupra chestiunii de drept supuse judecării. Raportorul nu este incompatibil. (Raportorul nu devine incompatibil).

(6) Atunci când chestiunea de drept privește activitatea mai multor secții ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele sau, în lipsa acestuia, vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție va transmite sesizarea președinților secțiilor interesate în soluționarea chestiunii de drept. În acest caz, completul va fi alcătuit din președintele sau, în lipsa acestuia, din vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, care va prezida completul, din președinții secțiilor interesate în soluționarea chestiunii de drept precum și câte 5 judecători din cadrul secțiilor respective desemnați aleatoriu de președintele completului. După alcătuirea completului, pentru întocmirea raportului președintele completului va desemna câte un judecător din cadrul fiecărei secții. Raportorii nu sunt incompatibili. (Raportorii nu devin incompatibili).

(7) Dacă la Înalta Curte de Casație și Justiție nu există o secție corespunzătoare celeia la care s-a constatat că chestiunea de drept nu a fost dezlegată unitar în practica instanțelor, se aplică în mod corespunzător dispozițiile alin. (6).

(8) Raportul va fi comunicat părților din cauza care a ocazionat sesizarea, care, în termen de cel mult 15 zile de la comunicare, pot depune, în scris, prin avocat sau, după caz, prin consilier juridic, punctele lor de vedere privind chestiunea de drept supusă judecării. Eventual, dacă se acceptă alin. 2^o, părților din cauza care a ocazionat sesizarea, pentru a nu se înțelege că se va comunica tuturor părților din cauzele ce ar putea fi de asemenea suspendate.

II. Filtrul de admisibilitate în cazul recursului de competența Înaltei Curți de Casație și Justiție

Participanții grupului de dezbateri au convenit, în esență, că filtrul preconizat de Noul Cod de procedură civilă constituie un pas înainte spre posibilitatea Înaltei Curți de a selecta recursurile care prezintă interes pentru jurisprudență, fără însă ca, în actualul stadiu, funcția sa de degrevare a Curții de recursurile înformate ori repetitive să fie foarte pregnantă (în fapt, au fost exprimate îndoieli dacă filtrul actual este apt să asigure degrevarea instanței supreme).

În consecință, considerăm că legiuitorul român are două mari opțiuni:

- A. Aceea a instituirii regulii explicite că dreptul la recurs în fața instanței supreme este întotdeauna supus autorizării, în condiții strict determinate de lege, cauza luând sfârșit, în principiu, în fața instanței de apel. În acest fel, s-ar clarifica faptul că Curtea de Casație nu este o instanță ordinară, rolul său preponderent fiind acela de a dezvolta și unifica jurisprudența.
- B. A doua opțiune, oarecum minimală în raport de situația actuală, este păstrarea soluțiilor normative din NCPCv, urmând însă a se prevedea că în măsura în care completul de filtru declară recursul admisibil potrivit art. 487 alin. 7 NCPCv, tot acest complet va păstra dosarul spre judecare, fixând termen în ședință publică.

A. Limitarea recursului la dezvoltarea și unificarea jurisprudenței, precum și la asigurarea respectării drepturilor fundamentale

O asemenea transformare, care implică în mod necesar și **renunțarea la pragul valoric** – criteriu total inapt să asigure o selecție reală a cauzelor, după importanța problemei de drept ce o relevă, motiv pentru care în unele legislații acest criteriu nici nu este prevăzut, ori a fost abolit (de exemplu, în Germania) – ar da posibilitatea Curții de Casație să judece mult mai puțin din punct de vedere cantitativ; inclusiv câteva sute sau o mie de recursuri pe an, la nivelul Curții, ar fi rezonabil, dacă domeniile de drept în care se pronunță hotărâri ar fi diversificate, calitatea acestora ar crește substanțial și coerența internă a jurisprudenței Curții ar fi asigurată.

În acest sens, considerăm că indiferent de soluția adoptată de legiuitorul actual, se impune ca la nivelul Curții să aibă loc o schimbare de mentalitate, în sensul că recursul nu dă loc unei simple decizii „de speță” fără relevanță generală – cum se consideră îndeobște în mod eronat, prin contrapunere față de recursul în interesul legii – ci că orice decizie a Casei ar trebui să se înscrie într-o practică concertată, fiind un semnal de atenție pentru restul instanțelor și pentru legiuitor însuși.

Specializarea completelor de judecată și buna cunoaștere a jurisprudenței tuturor completelor Curții, printr-un program de acces și o bază de date adecvate, sunt de asemenea pași indispensabili pentru a obține eficiență și disciplină jurisdicțională.

Propuneri de modificare a LPA a NCPC în vederea unificării practicii judiciare

Fără a avea aici prezența de a face mai mult decât o schiță, apreciem că o posibilă reglementare ar putea fi în sensul că dreptul la recurs este subordonat autorizării prealabile a cererii de recurs de către un complet de filtru, autorizarea urmând a fi pronunțată în următoarele cazuri:

a) o hotărâre a Curții în cauza respectivă este necesară pentru a asigura dezlegarea unei probleme de drept cu caracter de principiu, susceptibilă de a se repeta într-un număr mare de cauze, ori pentru a asigura sau restabili caracterul unitar al jurisprudenței;

b) procedura amnată ori hotărârile pronunțate de instanțele de fond - sunt instanțe de fond prima instanță și cea de apel, dăna relevă o încălcare gravă a dreptului la un proces echitabil al unei părți, ori a altor principii fundamentale pentru ordinea de drept;

Pe termen mediu, de cel mult cinci ani, când se va ajunge la degrevarea rolului Casației de cauzele repetitive aflate în prezent în curs de judecată, și va exista și timp pentru a asigura o reorganizare a completelor sale, considerăm că această soluție, a filtrului de tip selectiv sau jurisprudențial, este singura în măsură să restaureze ca adevărat rolul Curții de Casație, acela de a orienta practica instanțelor de fond și a asigura interpretarea unitară a legii pe tot teritoriul. Acest mecanism este și flexibil, pentru că permite evoluțiile jurisprudențiale.

Pentru o asemenea soluție pledează și analiza de mai jos, de **drept comparat și de jurisprudență CEDO**.

În materie de drept comparat, au fost avute în vedere exemplele unor reglementări din spațiul Uniunii Europene, precum cele din Germania sau Finlanda (pentru un filtru de admisibilitate ce permite selecția cauzelor importante) ori Franța (pentru un filtru atenuat, redus la o procedură simplificată de soluționare), precum și exigențele impuse de art. 6 din CEDO.

Germania

În dreptul procesual civil german, recursul (denumit *Revision*) este dat numai în competența Curții Federale de Justiție (Bundesgerichtshof) și poate fi exercitat împotriva hotărârilor instanțelor de apel (art. 542 alin.1 ZPO⁴), singurul motiv de recurs admis de lege (art. 545 alin.1 ZPO) fiind încălcarea dreptului federal, ori a unei norme juridice care se aplică într-un teritoriu ce depășește circumscripția teritorială a unei curți de apel (Oberlandesgericht). Potrivit dreptului german, instanța supremă verifică aplicarea corectă a legii, în temeiul situației de fapt rezultate în urma soluționării apelului.

Potrivit art. 543 ZPO, alin.1, recursul este admisibil doar dacă: 1. este autorizat (declarat admisibil) de instanța de apel, prin hotărâre sau 2. Este autorizat (declarat admisibil) de instanța de recurs, pe calea contestației împotriva hotărârii instanței de apel de a nu autoriza recursul.

Potrivit alin.2, recursul trebuie autorizat atunci când:

1. Cauza prezintă o importanță de principiu; sau

⁴ Codul german de procedură civilă - Zivilprozessordnung, în continuare, "ZPO";

2. Dezvoltarea dreptului sau asigurarea unei jurisprudențe unitare necesită pronunțarea unei hotărâri de către instanța de recurs.

Art. 3 prevede că instanța de recurs este limitată de autoritatea resurselor, dată de instanța de apel în sensul că nu poate reveni asupra deciziei.

Despre „importanța de principiu” este vorba atunci când o anumită problemă de drept decisivă pentru soluționarea cauzei nu a fost înținsă până în prezenta de instanța de recurs (adică nu există decizii pronunțate asupra acesteia – în Germania nu există un mecanism similar RIL, deci este vorba, în toate cazurile, de decizii individuale, dar care soluționează chestiunile de principiu ivite în cauza dedusă judecării).

Totodată, este necesar ca respectiva chestiune de drept să aibă nevoie de clarificări (de exemplu, să nu fie evidentă, cu privire la această chestiune au fost susținute interpretări diferite, nu există încă jurisprudență a instanței supreme) și aceste clarificări să fie posibile (întrucât este vorba despre o normă de drept federal ori care depășește circumscripția unei singure curți de apel): o condiție suplimentară este ca lămurirea problemei de drept să prezinte un interes general – în sensul interesului comunității ca dreptul să se dezvolte unitar – întrucât ea se poate ridica într-un număr nedeterminat de cauze.

Chiar dacă problema de drept nu este controversată în literatură și practica judiciară – criteriu totuși foarte important – importanța ei principală poate rezulta și din impactul pe care ea îl poate avea asupra subiectelor de drept interesate (implicate).

Ca urmare, de regulă, importanța de principiu presupune repetabilitatea problemei de drept într-un număr mare ori cel puțin nedeterminat de cazuri, nefiind vorba de o constelație specifică, fără posibilități de repetare. Curtea Federală de Justiție a considerat că, dacă se pune problema interpretării unei norme între timp abrogate, nu este îndeplinită condiția importanței de principiu.

Celelalte două motive de admisibilitate explicită și totodată largesc criteriul „importanței de principiu”.

Astfel, despre „dezvoltarea dreptului” este vorba atunci când speța dă ocazia instanței supreme să formuleze enunțuri generale, criterii, reguli cu privire la interpretarea dreptului substanțial ori procedural, ori pentru a complini lacune ale legii. Deși practic această ipoteză se suprapune cu condiția importanței de principiu, legiuitorul a vrut să clarifice, să sublinieze că dezvoltarea dreptului constituie o misiune a instanței de recurs.

Aceasta presupune că fie nu există, fie sunt insuficiente reperele pentru interpretarea unei norme de drept. În acest caz, pot fi vizate și dispoziții ale dreptului care nu mai este în vigoare, dar se aplică încă în cauzele aflate în curs de judecată.

Despre „asigurarea unei jurisprudențe unitare” este vorba atunci când există „divergență”, altfel spus, când prin hotărârea recurată chestiunea de drept este judecată diferit de o hotărâre preexistentă a altei instanțe de același grad, ori în grad superior, în primul rând, față de o hotărâre deja existentă a Curții Federale de Justiție: în acest caz, se mai cere ca practica eronată să fie susceptibilă de a se repeta, întrucât hotărârea recurată vâdește o neînțelegere de principiu a normei aplicate, ori a jurisprudenței instanței supreme (nota noastră – se poate observa aici că un control

Propuneri de modificare a LPA a NCPCy în vederea unificării practicii judiciare

al Curții de Casație este necesar în recurs și pentru a corecta erorile de interpretare pe care le comit instanțele cu privire la jurisprudența Casăției, de exemplu în RIL: așa cum o normă poate fi înțeleasă și aplicată greșit, și o decizie în interesul legii poate fi de asemenea interpretată și aplicată greșit, nemitar).

Pe de altă parte, este necesară autorizarea recursului și atunci când există pericolul unor diferențe grave în jurisprudență, respectiv când o practică eronată tinde să se repete și să se generalizeze, ori când încălcarea regulii de drept este atât de gravă, încât ar putea afecta încrederea în practica judecătorească. Această din urmă situație există mai ales când hotărârea recurată este arbitrară, ori a fost dată cu încălcarea unor drepturi fundamentale ale părților privind procedura de judecată, îndeosebi dreptul la un proces echitabil și de a fi ascultat în mod corespunzător de instanță.

În doctrină s-a subliniat că noua reglementare din 2002, cu privire la condițiile în care recursul este declarat admisibil, schimbă decisiv concepția asupra recursului, acesta fiind un mijloc procedural instituit în interes general, pentru lămurirea unor chestiuni de drept cu caracter de principiu, ridicate de o speță concretă, pentru dezvoltarea dreptului și asigurarea unei practici judiciare unitare. În principiu, corectarea erorilor de drept în scopul unei decizii juste în cazul individual judecat nu reprezintă în sine un scop al recursului. Desigur, pe de altă parte, este greu de presupus că instanța de recurs sesizată cu o contestație împotriva deciziei de a nu autoriza recursului ar trebui să ignore cu totul o eroare de drept evidentă în hotărârea din apel, iar doctrina s-a pronunțat în sensul că realizarea corectei aplicări a legii și deci obținerea unei hotărâri juste rămâne, totuși, un scop relevant al recursului, care trebuie avut în vedere la autorizarea căii de atac.

În contestația formulată de recurent, potrivit art. 544 ZPO, împotriva deciziei instanței de apel de a nu autoriza recursul împotriva propriei hotărâri, trebuie demonstrat în mod concludent și concret de ce în speță sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate a recursului, și de ce eroarea de drept comisă are influență asupra hotărârii pronunțate în apel, astfel încât instanța de recurs să fie în măsură ca prin simpla lectură a contestației, formulată prin avocat declarat admis să pledeze la Curtea Federală de Justiție, și a hotărârii instanței de apel (nu și a actelor dosarului) să hotărască cu privire la temeinicia contestației și admisibilitatea recursului.

Cu ocazia acestei reforme, au fost eliminate pragurile valorice existente anterior pentru exercitarea recursului.

Pentru o perioadă de timp tranzitorie, între timp expirată, s-a prevăzut în Legea de aplicare a Codului de procedură civilă că nu poate fi formulată contestație împotriva deciziei de neadmitere decât dacă recurentul a căzut în pretenții cu mai mult de 20.000 euro. Între timp, și această limită valorică a fost eliminată.

Finlanda

Semnalăm că un sistem similar se regăsește și în Finlanda⁵, unde, după introducerea autorizării recursului, la începutul anilor 1980, poziția Curții Supreme s-a transformat în mod considerabil. Astfel, după reformă, majoritatea cazurilor iau sfârșit în fața curților de apel, în vreme ce rolul Curții Supreme este, în mod clar, acela de a crea precedente judiciare. Autorizarea se cere și în cazul recursurilor împotriva hotărârilor instanțelor specializate.

⁵ <http://www.kko.fi/29535.htm>

Potrivit Codului procedurilor judiciare, Curtea Supremă are dreptul să autorizeze recursul numai în următoarele cazuri:

- 1) O hotărâre a Curții Supreme este necesară pentru aplicarea legii în cazuri identice ori similare, ori pentru a asigura coerența jurisprudenței;
- 2) A avut loc o eroare de procedură ori alt fel de eroare care, în virtutea legii, reclamă casarea hotărârii;
- 3) Există alte motive temeinice pentru a autoriza recursul.

Scopul autorizării recursului este acela de a permite Curții Supreme să se concentreze pe ghidarea practicii judiciare prin precedente. Ca urmare, primul caz este și cel mai important, tipic, respectiv asigurarea interpretării corecte în cazuri similare pentru viitor, ori asigurarea unității jurisprudenței, acolo unde instanțele de fond aplică greșit ori contrazic jurisprudența instanței supreme (iarăși observăm că trebuie să existe un mecanism care să permită Curții de Casație să cenzureze modul în care jurisprudența sa este receptată, interpretată și aplicată în practică, nefiind posibilă ruperea acestei instanțe de restul instanțelor și soluționarea numai a unor sesizări ce emană de la subiecți oficiali, precum Procurorul General (!), pentru a nu mai vorbi de subiecți de sezină precum Avocatul Poporului).

Celelalte motive de autorizare a recursului sunt aplicate rar, mai ales când este vorba despre necesitatea de a rectifica o hotărâre în mod evident eronată, nerezonabilă sau nedreaptă.

Cererea de autorizare a recursului trebuie să expună motivele pentru autorizare, de exemplu faptul că acel caz este apt să creeze un precedent.

Franta

În **Franta**, filtrarea recursurilor s-a realizat inițial de o formațiune specială, numită *Chambre des requetes* (notă – Curtea de casație franceză este împărțită în camere, iar nu pe secții), desființată în anul 1947, întrucât s-a considerat că etapa filtrării ia prea mult timp; camera respectivă se pare că analiza destul de aprofundat dosarele, în loc să evalueze sumar dacă recursul invocă sau nu „motive serioase”.

Destul de rapid s-a constatat, însă, că aceasta nu a fost mișcarea cea mai bună, și deși s-au înființat camere noi (o cameră comercială, a doua cameră civilă, o cameră socială) durata de soluționare a recursurilor a crescut constant, ca și încărcătura Curții.

În acest loc se impun câteva precizări de principiu: Curtea de Casație, instituție înlocuitoare a fostului Consiliu al Regelui, a fost creată de legislația revoluționară cu scopul de a unifica aplicarea regulilor de drept, prin cenzurarea hotărârilor pronunțate în ultimă instanță de curțile de apel, pe calea recursului în casație (*pourvoi en cassation*). S-a pornit de la o realitate evidentă: nu este suficientă unitatea textelor de lege, ci mai este necesară și unitatea interpretării. De aceea, Curtea de Casație, unica jurisdicție de recurs din Franța, are virtualmente atribuția de a soluționa recursuri împotriva tuturor hotărârilor pronunțate în primă și ultimă instanță (așadar sentințe neapelabile), ori în ultimă instanță (decizii date în apel) de tribunalele de instanță, tribunalele de mare instanță, respectiv de curțile de apel. Astfel, potrivit art. L 411 – 2 din Codul organizării

Propuneri de modificare a LPA a NCPC în vederea unificării practicii judiciare

judiciare. „La Cour de cassation statue sur les pourvois en cassation formés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par les juridictions de l'ordre judiciaire”.

Aglomerarea crescândă a Curții de Casație – dată de factori precum instabilitatea legislației, tentația petenților de a folosi orice cale de atac, lipsa unor mecanisme legislative de descurajare, multiplicarea diferitelor teorii expuse în doctrină, adesea divergente, apte să furnizeze argumente recurenților – a dus, inițial, la creșterea numărului formațiunilor, dar ulterior, în a doua jumătate a secolului al XX-lea, s-a realizat că o creștere necontrolată a numărului judecătorilor acestei instanțe va dăuna coerenței și unității jurisprudenței, iar misiunea regulatoare a Curții ar fi pusă în pericol dacă această tendință ar continua.

Ca urmare, au existat mai multe reforme privind structura și funcționarea Curții de Casație, spre exemplu instituirea funcției de consilier – referendar, juriști foarte bine pregătiți mențiți să asiste judecătorii Curții și să pregătească luarea deciziilor, dar și reducerea numărului de judecători din complet (de la 7 la 5, în formația „normală”, dar și instituirea unor formații restrânse).

Adevărata problemă și totodată, rezolvare a constituit-o limitarea recursurilor, prin mai multe tehnici (soluția practică pe scară largă în România după instituirea regimului comunist, când instanța supremă a fost remodelată după legislația sovietică, dar și din ultimii 20 de ani, anume reducerea competenței în recurs a Înaltei Curți, nu a constituit și nu constituie în Franța o soluție):

- a) Posibilitatea de a aplica o amendă de până la 3.000 euro pentru recursuri abuzive sau vădit nefondate (utilitatea și justetea măsurii nu sunt scutite de controverse);
- b) Mai important, descurajarea recursurilor dilatorii, prin obligativitatea executării hotărârii de către recurentul care atacă hotărârea din apel prin care a căzut în pretenții, sub sancțiunea radierii de pe rol a recursului. În acest fel, se evită tentația prelungirii unui litigiu doar pentru a-l lăsa pe adversar în stare de incertitudine și de a amâna executarea hotărârii;
- c) În aceeași ordine de idei se înscrie și sesizarea Curții de Casație pentru aviz, chestiune importantă, asupra căreia vom reveni ulterior. Cine a pierdut în apel și știe că într-o anumită chestiune există un aviz al Curții asupra unei probleme juridice nu va mai fi tentat să formuleze recurs într-o bătălie deja pierdută;
- d) Instituirea obligativității formulării recursului prin avocat și totodată a unor criterii exigente de includere a avocaților pe lista restrânsă a celor care au voie să pledeze în fața Curții de Casație;
- e) Cea mai importantă tehnică de limitare a recursurilor este dată de filtrul de admisibilitate, constând într-o procedură de admitere pentru a selecta recursurile și de a le „elimina” într-o procedură simplificată pe cele manifest nefondate ori lipsite de un temei juridic serios.

S-a pendulat între mai multe soluții pentru a nu reveni la inconvenientele vechii *chambre des requêtes*. Până la urmă, soluția găsită a fost instituirea unui complet mai restrâns, în cadrul fiecărei camere, menit să selecteze recursurile.

Astfel, potrivit reglementării foarte succinte cuprinse în art. L 431 – 1 din Codul organizării judiciare, în redactarea dată prin Ordonanța 673, 3.06.2006, recursul este examinat de o formațiune

restrânsă de 3 judecători, care decide dacă soluția pare evidentă (se impune). În caz contrar, cauza va fi soluționată în audiența camerei. Camerele sunt compuse din 15 judecători, dar completul de judecată trebuie alcătuit din minim 5.

Nu sunt detaliate procedurile desfășurate în fața completului care judecă admisibilitatea, nici chestiunea citării, însă cred că această fază se desfășoară fără citare.

Exigențe CEDO⁶ cu privire la instituirea unui mecanism de filtraj și motivarea sumară a deciziilor luate în cadrul său⁷

În mai multe sisteme juridice⁸ există un mecanism de filtrare a căilor de atac – în special a recursurilor la instanțele supreme⁹. Admisibilitatea sau inadmisibilitatea căilor de atac este examinată într-o procedură mult mai puțin formalistă, care poate să nu fie publică, de către un comitet de filtraj. Deciziile comitetului pot fi motivate de o manieră sumară¹⁰. Altfel spus, garanțiile articolului 6 sunt aplicate cu destul de multă flexibilitate în cazul acestor mecanisme uzuale ce servesc buna administrare a justiției¹¹, garanții precum oralitatea, contradictorialitatea sau dreptul de a fi asistat de un apărător putând suferi limitări importante.

B. A doua opțiune, oarecum minimală în raport de situația actuală, este păstrarea soluțiilor normative din NCPCv, urmând însă a se prevedea că în măsura în care completul de filtru declară recursul admisibil potrivit art. 487 alin. 7 NCPCv, tot acest complet va păstra dosarul spre judecare, fixând termen în ședință publică. **Nu se vede de ce o cauză ar trebui să treacă succesiv pe la două complete, dublând astfel numărul judecătorilor ce o analizează și decid asupra anumitor aspecte ale aceleiași cauze, ceea ce în loc să degreveze, încărca și mai mult judecătoria Înaltei Curți.**

Art. 485 (7) În cazul în care recursul nu poate fi soluționat potrivit alin. (5) sau (6), completul va pronunța, fără citarea părților, o încheiere de admitere în principiu a recursului și va trimite dosarul pentru stabilirea aleatorie a altui complet și a termenului de judecată pe fond a recursului, cu citarea părților.”

⁶ Pentru o analiză detaliată, a se vedea Dragoș Bogdan, Dreptul la un proces echitabil în jurisprudența CEDO, 2008;

⁷ Subliniem că un asemenea filtraj există și în cazul cererilor CEDO;

⁸ Urban Ersson C. Suediei (dec.), 27098/04, 27 martie 2008; Michel Martinie c. Franței, 58675/00, 13 ianuarie 2004; Erik Øvlsen c. Danemarcei (dec.), 16469/05, 30 august 2006; Bufferne c. Franței (dec.), 54367/00; Burg și alții c. Franței (dec.), 34763/02;

⁹ Spre exemplu, Bufferne c. Franței dec., 54367/00, 26 februarie 2002 – recurs la Conseil d'Etat, cea mai înaltă instanță administrativă în sistemul francez: „La Cour rappelle tout d'abord que la procédure d'admission des pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat prévue à l'article 11 de la loi du 31 décembre 1987 est conforme à la Convention voir, notamment, la décision de la Commission européenne des droits de l'Homme du 25 februarie 1997, Rebai c. Franței, n° 26561/95 ; voir également, mutatis mutandis, sa décision du 16 iulie 1981, X c. République d'Allemagne, n° 8769/79, DR 25 p. 240”;

¹⁰ Erik Øvlsen c. Danemarcei (dec.), 16469/05, 30 august 2006;

¹¹ Ca exemplu, a se vedea Stepinska c. Franței, 1814/02, 15 iunie 2004 sau Sale c. Franței, 39765/04, 21 martie 2000.

Formulare alternativă

Art. 485 alin.7: *În cazul în care recursul nu poate fi soluționat potrivit alin. (5) sau (6), completul va pronunța, fără citarea părților, o încheiere de admitere în principiu a recursului și fixa termenul de judecată pe fond a recursului, cu citarea părților."*

Justificare:

Soluția propusă constă, practic, în aceea că membrii completului de filtru vor reține cauza spre judecare pe fond, dacă ea nu va putea fi soluționată în condițiile art. 485 alin.5 și 6 NCPCv. Fără ca această cauză să fie repartizată aleatoriu altui complet.

În cadrul discuțiilor purtate la CADI, s-a relevat inclusiv de către judecătorii ICCJ participanți că procedura filtrului, astfel cum este concepută în prezent, face ca 6 judecători (2 complete), în loc de 3 (1 complet) să fie investiți cu aceeași cauză, de unde rezultă **o creștere a încărcăturii cauzelor pe judecător** și o mai mare complexitate a soluționării cauzelor în recurs, deși scopul filtrului este simplificarea.

Chiar abstracție făcând de acest argument, este preferabil ca aceiași judecători să aplice mecanismele filtrului sau, după caz, să fixeze termen în ședință publică. Știind de la început că recursul trebuie soluționat de ei, **judecătorii filtrului vor fi motivați să aplice corect filtrul, să studieze temeinic dosarul încă din această fază procesuală și să se preocupe ca raportul să fie unul corespunzător.** În ipoteza menținerii actualei reglementări, ar exista inconvenientul real ca membrii completului de filtru să fie înclinați să nu-și asume responsabilitatea unei hotărâri „tranșante” de tipul respingerii recursului ca vădit nefondat, ori a admiterii lui în procedura simplificată, în considerarea faptului că problema de drept nu e controversată, ori face obiectul unei jurisprudențe constante a Curții.

Mai mult, **soluția preconizată se regăsește și în dreptul comparat**, întrucât Codul organizării judiciare francez prevede doar că o formațiune restrânsă a aceleiași camere poate soluționa cauza atunci când „soluția se impune”, iar în dreptul german nu rezultă de nicăieri că dacă Curtea admite contestația împotriva deciziei de neadmitere a recursului, cauza ar fi dată altui complet (dimpotrivă, completele fiind specializate pe materii, situație la care trebuie să se ajungă și la noi, un asemenea transfer al dosarului nici nu ar fi posibil!).

Mai mult, **temerile „antepronunțării”**, dacă ar exista, ar fi nejustificate, întrucât oricum autepronunțarea trebuie privită altfel în contextul noii concepții a Codului privind obligația judecătorului de a asigura contradictorialitatea dezbaterilor. inclusiv – la recurs – prin comunicarea raportului ce preconizează o soluție, iar faptul că același complet parcurge și etapa filtrului și fondul asigură calitatea judecății și nu prejudiciază pe nimeni

III. Recursul în interesul legii

Potrivit dispozițiilor legale în vigoare sau care urmează să intre în vigoare, principala sarcină de unificare a practicii judiciare aparține ÎCCJ, instanța supremă urmând să încerce atingerea acestui obiectiv pe calea a două proceduri: întrebarea preliminară și recursul în interesul legii. Hotărârile ce vor fi pronunțate în urma acestor proceduri au aceeași natură juridică, oferind interpretări ale legii obligatorii pentru toate instanțele, sub amenințarea cu sancțiuni disciplinare.

Participanții la Grupul de lucru găzduit de CADI au discutat cu privire la două posibile probleme de natură constituțională, care ar putea fi avute în vedere cu ocazia adoptării LPA.

1. Hotărârile pronunțate de ÎCCJ în acest context **nu pot fi supuse controlului de constituționalitate**. Ele sunt norme interpretative și au aceeași forță juridică cu cea a actelor pe care le interpretează, însă nu intră în competența Curții Constituționale să verifice constituționalitatea lor. Necesitatea unui control de constituționalitate este evident, cât timp este absurd ca legea să poată fi supusă acestui control, iar norma interpretativă nu. Pentru a regla această problemă, ar putea fi avută în vedere modificarea Legii de organizare și funcționare a Curții Constituționale pentru a include expres posibilitatea sesizării Curții cu o excepție care să vizeze hotărârea pronunțată în urma unui recurs în interesul legii ori a unei întrebări preliminare.

2. A doua problemă este faptul că aceste soluții sunt definitive. Este posibil ca unele să fie eronate, iar ulterior să ne dăm seama de acest lucru, la fel cum este posibil ca ÎCCJ să vrea să își schimbe jurisprudența. În plus, un principiu de drept indică faptul că cel care emite unilateral un act poate să îl modifice când dorește, principiu valabil și în materia formării normelor juridice. Sigur că Parlamentul poate oricum să modifice legislația și să lase o hotărâre a ÎCCJ fără obiect dacă aceasta este eronată ori nu mai corespunde unor nevoi sociale. Însă, credem că merită reflectat la posibilitatea modificării proiectelor astfel încât, **să permită ÎCCJ să se autosesizeze, de exemplu pe calea unui mecanism lăsat la dispoziția unei secții, pentru a oferi o altă dezlegare asupra unei probleme de drept ori situații asupra căreia s-a pronunțat deja anterior.**