

Înalta Curte de Casație și Justiție

COMPLETUL PENTRU SOLUȚIONAREA RECURSULUI ÎN INTERESUL LEGII

Decizie nr. 1/2020 din 20/01/2020

Dosar nr. 2236/1/2019

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 184 din 06/03/2020

Corina-Alina Corbu - președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție - președintele completului
Laura-Mihaela Ivanovici - președintele Secției I civile
Marian Budă - președintele Secției a II-a civile
Denisa Angelica Stănișor - președintele Secției de contencios administrativ și fiscal
Daniel Grădinaru - președintele Secției penale
Cristina Truțescu - judecător la Secția I civilă
Nina Ecaterina Grigoraș - judecător la Secția I civilă
Andreia Liana Constanda - judecător la Secția I civilă
Aurelia Rusu - judecător la Secția I civilă
Simona Gina Pietreanu - judecător la Secția I civilă
Beatrice Ioana Nestor - judecător la Secția I civilă
Lavinia Dascălu - judecător la Secția I civilă
Alina Iuliana Țuca - judecător la Secția I civilă
Iulia Manuela Cîrnu - judecător la Secția a II-a civilă
Roxana Popa - judecător la Secția a II-a civilă
Carmen Trănica Teau - judecător la Secția a II-a civilă
Cosmin Horia Mihăianu - judecător la Secția a II-a civilă
Diana Manole - judecător la Secția a II-a civilă
Elisabeta Roșu - judecător la Secția a II-a civilă
Virginia Florentina Duminecă - judecător la Secția a II-a civilă
Petronela Iulia Nițu - judecător la Secția a II-a civilă
Gabriel Viziru - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Emilia Claudia Vișoiu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Mirela Sorina Popescu - judecător la Secția penală
Anca Mădălina Alexandrescu - judecător la Secția penală

1. Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii a fost legal constituit conform dispozițiilor art. 516 alin. (1) din Codul de procedură civilă și ale art. 27² alin. (2) lit. a) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare (Regulamentul).

2. Ședința a fost prezidată de doamna judecător Corina-Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

3. Ministerul Public a fost reprezentat de doamna Antonia Constantin, procuror șef al Secției Judiciare din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

4. La ședința de judecată a participat doamna Mihaela Lorena Mitroi, magistrat-asistent desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 27³ din Regulament.

5. Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii a luat în examinare recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție ce face obiectul Dosarului nr. 2.236/1/2019.

6. Magistratul-asistent a prezentat referatul cauzei, arătând că la dosar a fost depus raportul întocmit de judecătorii-raportori.

7. Președintele Completului pentru soluționarea recursului în interesul legii a constatat că nu există chestiuni prealabile și a acordat cuvântul asupra recursului în interesul legii.

8. Doamna procuror Antonia Constantin, reprezentantul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a prezentat cele două orientări jurisprudențiale care au stat la baza promovării de către Ministerul Public a prezentului recurs în interesul legii și a pus concluzii de admitere, potrivit argumentelor prezentate în scris în memoriul de sesizare, solicitând pronunțarea unei decizii de unificare a practicii judiciare. În opinia titularului sesizării, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, aprobată cu completări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 781 alin. (5) lit. c) din Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. 2 lit. c) din Codul de procedură civilă de la 1865], nu sunt supuse executării silite prin poprire sumele de bani destinate plății drepturilor salariale pentru personalul din cadrul instituțiilor și autorităților publice.

9. Constatând că nu există întrebări din partea membrilor completului pentru reprezentanta Ministerului Public, președintele Completului pentru soluționarea recursului în interesul legii a declarat dezbaterile închise, iar completul a rămas în pronunțare asupra recursului în interesul legii.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele:

I. Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție. Obiectul recursului în interesul legii

10. Înalta Curte de Casație și Justiție a fost investită prin sesizarea procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție cu recursul în interesul legii în materie civilă ce vizează următoarea problemă de drept: "Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, aprobată cu completări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 781 alin. (5) lit. c) din Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă de la 1865], în ceea ce privește executarea silită prin poprire a sumelor destinate plății drepturilor salariale, aflate în conturi deschise la unitățile de trezorerie și societăți bancare".

II. Prevederile legale ce fac obiectul sesizării

11. Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, aprobată cu completări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare (denumită în continuare Ordonanța Guvernului nr. 22/2002):

"Art. 1. - (...)

(2) Creanțele stabilite prin titluri executorii în sarcina instituțiilor și autorităților publice nu se pot achita din sumele destinate potrivit bugetului aprobat pentru acoperirea cheltuielilor de organizare și funcționare, inclusiv a celor de personal, în scopul îndeplinirii atribuțiilor și obiectivelor legale, pentru care au fost înființate."

12. Codul de procedură civilă:

"Art. 781. - (...)

(5) Nu sunt supuse executării silite prin poprire:

a) sumele care sunt destinate unei afecțiuni speciale prevăzute de lege și asupra cărora debitorul

este lipsit de dreptul de dispoziție;

b) sumele reprezentând credite nerambursabile ori finanțări primite de la instituții sau organizații naționale și internaționale pentru derularea unor programe ori proiecte;

c) sumele aferente plății drepturilor salariale viitoare, pe o perioadă de 3 luni de la data înființării popririi. Atunci când asupra aceluiași cont sunt înființate mai multe popriri, termenul de 3 luni în care se pot efectua plăți aferente drepturilor salariale viitoare se calculează o singură dată de la momentul înființării primei popriri."

13. Codul de procedură civilă de la 1865:

"Art. 452. - (...) Nu sunt supuse executării silite prin poprire:

a) sumele care sunt destinate unei afectatiuni speciale prevăzute de lege și asupra cărora debitorul este lipsit de dreptul de dispoziție;

b) sumele reprezentând credite nerambursabile sau finanțări primite de la instituții sau organizații internaționale pentru derularea unor programe ori proiecte;

c) sumele necesare plății drepturilor salariale, dar nu mai mult de 6 luni de la data înființării popririi."

III. Orientările jurisprudențiale divergente

14. Din examinarea jurisprudenței la nivel național s-a conturat existența unei practici judiciare neunitare în ceea ce privește problema de drept menționată, fiind identificate două orientări:

15. Într-o primă orientare de jurisprudență se consideră că prin Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, lege specială în materie, care se aplică cu prioritate, s-a stabilit o procedură specială, derogatorie de la prevederile dreptului comun în ceea ce privește executarea creanțelor stabilite prin titluri executorii în sarcina instituțiilor și autorităților publice.

16. Potrivit art. 1 alin. (1) din acest act normativ, creanțele stabilite prin titluri executorii în sarcina instituțiilor și autorităților publice se achită din sumele aprobate cu această destinație prin bugetele acestora sau, după caz, de la titlurile de cheltuieli la care se încadrează obligația respectivă.

17. Alin. (2) al aceluiași articol arată că aceste creanțe nu se pot achita din sumele destinate potrivit bugetului aprobat pentru acoperirea cheltuielilor de organizare și funcționare, inclusiv a celor de personal, în scopul îndeplinirii atribuțiilor și obiectivelor legale, pentru care au fost înființate instituțiile și autoritățile publice debitoare.

18. De asemenea, potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 500/2002), cheltuielile bugetare au destinație precisă și limitată și sunt determinate de autorizările conținute în legi specifice și în legile bugetare anuale, iar, potrivit alin. (3) al aceluiași articol, nicio cheltuială din fondurile publice nu poate fi angajată, ordonanțată și plătită dacă nu este aprobată potrivit legii și nu are prevederi bugetare.

19. În cazul executării silite asupra bugetelor instituțiilor și autorităților publice, nu pot fi afectate sumele din conturile deschise la unitățile de trezorerie și societățile bancare, care au o afectatiune specială (cheltuieli de organizare și funcționare, inclusiv cele de personal, în scopul îndeplinirii atribuțiilor și obiectivelor legale pentru care au fost înființate), această interdicție fiind menită a proteja interesele terților străini de raportul juridic litigios.

20. Așadar, existând o reglementare specială, derogatorie, prevederile art. 781 alin. (5) lit. c) din Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă de la 1865] nu sunt aplicabile în privința executărilor silite prin poprire îndreptate împotriva instituțiilor și autorităților publice, motiv pentru care nu pot fi înființate popriri asupra sumelor din conturile deschise la trezorerie și conturile colectoare alimentare carduri deschise la societăți bancare pentru plata drepturilor salariale ale personalului instituțiilor și autorităților publice și nici asupra sumelor din aceleași conturi destinate organizării și funcționării debitorilor, în scopul executării obligațiilor

pecuniare stabilite în sarcina acestor instituții prin titluri executorii.

21. Pe de altă parte, potrivit art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, ordonatorii principali de credite bugetare au obligația să dispună toate măsurile ce se impun, inclusiv virări de credite bugetare, în condițiile legii, pentru asigurarea în bugetele proprii și ale instituțiilor din subordinea lor a creditelor bugetare necesare pentru efectuarea plății sumelor stabilite prin titluri executorii. Virările de credite bugetare se pot efectua pe tot parcursul unui an bugetar, prin derogare de la prevederile art. 47 din Legea nr. 500/2002 și ale art. 49 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 273/2006).

22. În consecință, indisponibilizarea unor sume de bani de către terțul poprit poate fi făcută numai cu respectarea Legii nr. 500/2002, respectiv a Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, dat fiind că debitorul este o instituție publică ce cade sub incidența acestor acte normative.

23. Faptul că unitatea debitoare nu are disponibilități bănești care să poată fi executate silit și că executarea silită trebuie să se deruleze cu respectarea restricțiilor impuse de art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 nu reprezintă aspecte care să poată fi imputate terțului poprit.

24. Așa cum a statuat instanța de contencios constituțional, dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 nu sunt contrare dispozițiilor din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

25. Prin norma internă nu se aduce atingere dreptului de creanță împotriva unei instituții publice, întrucât acest drept nu este negat, nu îi este atinsă substanța, executarea silită prin poprire asupra sumelor din bugetele instituțiilor și autorităților publice putând fi realizată cu privire la alte sume decât cele prevăzute de art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002.

26. În sensul acestei opinii s-au atașat 14 hotărâri definitive pronunțate de curți de apel și tribunale, unele în proceduri având ca obiect contestație la executare, iar altele în proceduri privind validarea popririi.

27. În a doua orientare jurisprudențială, s-a apreciat că dispozițiile art. 781 alin. (5) lit. c) din Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă de la 1865] sunt aplicabile și în ipoteza executării silită prin poprire a instituțiilor și autorităților publice, astfel încât sunt exceptate de la poprire sumele cu destinația de salarii doar pentru o perioadă de 3 luni de la data înființării popririi, termen la expirarea căruia sumele având această destinație pot fi executate silit.

28. În această opinie se arată că asupra acestor sume operează doar o insesizabilitate temporară, nu una absolută și totală, nelimitată temporal, astfel cum se susține în prima orientare a jurisprudenței.

29. Dispozițiile art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 sunt aplicabile doar în ceea ce privește executarea voluntară, nu și executarea silită, și vizează exclusiv perioada de 6 luni, prevăzută de art. 2 din ordonanță, în care instituțiile și autoritățile publice debitoare trebuie să facă demersurile necesare pentru a-și îndeplini obligațiile de plată.

30. După trecerea acestui interval de timp, dacă instituțiile și autoritățile publice nu își îndeplinesc obligația de plată, potrivit art. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, creditorul poate solicita efectuarea executării silită potrivit Codului de procedură civilă.

31. Așadar, creditorul are deschisă calea executării silită, în cazul în care debitorul nu își execută de bunăvoie obligațiile, iar în această situație nu mai sunt incidente limitările prevăzute de art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002.

32. Interpretarea dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 nu poate fi în sensul recunoașterii unei imunități de executare silită a statului sau autorităților acestuia și nu trebuie să primească o aplicare în care să se permită debitorului și terțului poprit să se sustragă de la obligațiile ce le revin.

33. S-a apreciat că o astfel de interpretare și aplicare a legii este în acord cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în care s-a afirmat în mod tranșant că statului, prin instituțiile sale, îi revine obligația de a crea toate mecanismele necesare pentru a face posibilă executarea benevolă a titlurilor executorii în care figurează ca debitor, precum și pentru identificarea resurselor corespunzătoare pentru plata efectivă a sumelor de bani respective.

34. Pe lângă marja de apreciere pe care instanța de contencios european a recunoscut-o statelor în ceea ce privește identificarea instrumentelor și modalităților adecvate de punere în executare a titlurilor executorii, statului îi revine obligația de a lua, în concret, măsurile necesare în acest sens.

35. Din perspectiva acestei obligații pozitive a statului, edictarea unui act normativ care instituie reguli și modalități pentru executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice stabilite prin titluri executorii nu poate fi invocată ca un impediment în procedura de executare silită declanșată de creditor.

36. În această orientare jurisprudențială s-a arătat și că terții popriți (unități teritoriale ale trezoreriei și societăți bancare) nu au abilitatea de a stabili dacă sumele care alimentează conturile instituțiilor și autorităților publice, debitoare în cauzele analizate, pot fi sau nu plătite creditorilor, ei având doar obligațiile ce rezultă din înființarea popririlor, fără a putea aprecia asupra caracterului insesizabil al unor venituri ale debitorului.

37. Așadar, indisponibilizarea, ca efect al înființării popririi, va viza sumele de bani din toate conturile instituției/autorității publice debitoare, iar sumele aferente plății drepturilor salariale viitoare ale personalului debitoarei pot fi executate silit după expirarea termenului de 3 luni (respectiv, 6 luni pentru executările silită începute sub imperiul Codului de procedură civilă anterior), de la data înființării popririi.

38. În sensul acestei opinii s-au atașat 12 hotărâri definitive pronunțate de curți de apel și tribunale, unele în proceduri având ca obiect contestație la executare, iar altele în proceduri privind validarea popririi.

IV. Jurisprudența Curții Constituționale

39. Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 prin mai multe decizii, statuând în mod constant că prevederile respective sunt în acord cu dispozițiile constituționale.

40. Astfel, prin Decizia nr. 444 din 20 noiembrie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 871 din 8 decembrie 2003, Curtea Constituțională a statuat că, indiscutabil, ordonanța instituie anumite limite ale executării, în sensul că aceasta nu se poate face asupra oricăror resurse bănești ale instituțiilor publice, ci numai asupra acelor alocate special de la buget în acest scop. Această limitare nu este, însă, contrară Legii fundamentale, ci este în concordanță cu principiile consacrate de aceasta și nu înfrânge regula accesului liber la justiție sau dreptul la un proces echitabil. Interzicerea executării silită asupra altor fonduri bănești decât cele alocate de la bugetul de stat în acest scop nu constituie o discriminare a creditorului în favoarea statului, ci o normă de protecție de interes general, fiind de neconceput ca pe calea executării silită a unui titlu executoriu să se ajungă la lipsirea unei instituții publice de resursele sale financiare destinate acoperirii altor cheltuieli decât cele stabilite prin titlul executoriu.

41. De asemenea, prin Decizia Curții Constituționale nr. 784 din 12 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 466 din 7 iulie 2009, s-a statuat că dispozițiile criticate referitoare la procedura executării obligațiilor de plată ale instituțiilor publice se aplică fără nicio discriminare tuturor creditorilor instituțiilor publice, acestea fiind conforme cu prevederile art. 16 și ale art. 44 alin. (2) din Constituția României. Mai mult, potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, legiuitorul poate stabili regulile de desfășurare a procedurii de judecată, fără să aducă atingere substanței drepturilor și libertăților fundamentale.

42. Prin Decizia nr. 127 din 19 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea

I, nr. 298 din 16 aprilie 2008, Curtea Constituțională a reținut că ordonanța a cărei constituționalitate este contestată are o evidentă finalitate de protecție a patrimoniului instituțiilor publice, ca o premisă indispensabilă a desfășurării activității lor în condiții optime și, prin aceasta, a îndeplinirii atribuțiilor ce le revin ca parte integrantă a mecanismului statului.

43. Art. 44 alin. (1) din Constituția României, prin care se garantează creanțele asupra statului, nu precizează că aceasta presupune executarea lor de îndată, condițiile instituite în această materie prin ordonanță, chiar dacă afectează celeritatea procedurii, nu contravin Constituției, ci urmăresc găsirea resurselor necesare pentru executarea obligațiilor.

44. Cu același prilej, Curtea a reținut că prin actul normativ criticat este protejat atât dreptul de proprietate al instituțiilor publice, cât și cel al creditorilor acestora, în egală măsură, de vreme ce instituția debitoare este obligată să facă demersurile necesare pentru a-și îndeplini obligația de plată. În consecință, nu poate fi primită critica privind încălcarea prevederilor art. 44 alin. (2) teza întâi din Constituție și ale art. 1 privind protecția proprietății din Protocolul adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

45. Pentru motivele arătate, Curtea a reținut că prin dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 nu se aduce atingere nici prevederilor art. 53 din Constituție referitor la restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

46. Curtea a mai constatat că este neîntemeiată și susținerea potrivit căreia actul normativ criticat contravine dispozițiilor art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, deoarece permite statului să împiedice, să anuleze sau să întârzie în mod excesiv executarea unei hotărâri judecătorești pronunțate împotriva sa. Astfel, este adevărat că prin instituirea unui termen de 6 luni în care instituția debitoare este obligată să facă demersurile necesare pentru a-și îndeplini obligația de plată (dacă executarea creanței stabilite prin titluri executorii nu începe sau nu continuă din cauza lipsei de fonduri) se prelungeste durata procedurii de executare a titlului. Însă, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, de exemplu, în Cauza Burdov contra Rusiei (2002), s-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 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

47. Prin Decizia nr. 529 din 11 octombrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.025 din 18 noiembrie 2005, Curtea Constituțională a constatat că ar fi disproportionat și inechitabil a recunoaște creditorilor instituțiilor publice dreptul de a-și valorifica creanțele în condițiile dreptului comun, cu consecința perturbării grave a activității ce constituie însăși rațiunea de a fi a unor astfel de instituții. Curtea a mai reținut prin aceeași decizie că, deși prin dispozițiile legale criticate se instituie anumite limite ale executării, în sensul că aceasta nu se poate face asupra oricăror resurse bănești ale instituțiilor publice, ci numai asupra celor alocate de la buget în acest scop, executarea silită a obligațiilor de plată ale instituțiilor publice nu este împiedicată, de vreme ce, potrivit art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, se instituie obligația ordonatorilor de credite de a lua toate măsurile ce se impun, inclusiv virări de credite bugetare, pentru efectuarea plății sumelor stabilite prin titluri executorii. Instituirea de restricții, impuse de rațiuni evidente, în valorificarea dreptului creditorului nu înseamnă negarea posibilității acestuia de a și-l realiza, tot așa cum instituirea unor termene pentru introducerea unei acțiuni sau pentru exercitarea căilor de atac nu semnifică restrângerea accesului liber la justiție. Atâta vreme cât prevederile art. 44 alin. (1) din Constituție, prin care se garantează creanțele asupra statului, nu precizează că realizarea creanțelor presupune executarea lor de îndată, atunci condițiile instituite în această materie prin ordonanță, chiar dacă afectează celeritatea procedurii, nu contravin Constituției. Ele urmăresc găsirea resurselor necesare pentru executarea obligațiilor, cu respectarea exigențelor impuse de constituirea și executarea bugetului, astfel încât nu fac decât să dea expresie obligației constituționale a

garanțării obligațiilor asupra statului.

V. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție

48. Analizând jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție în procedurile de unificare a practicii judiciare, a fost identificată Decizia nr. 1 din 16 ianuarie 2012 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 210 din 29 martie 2012, prin care a fost respins recursul în interesul legii declarat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție privind "aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009, modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2010 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 45/2010, în procedura de executare silită a titlurilor executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar".

49. Pentru a pronunța această decizie, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii a reținut că sesizarea având la origine aplicarea diferită a dispozițiilor art. 1 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009 privind plata unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar, aprobată cu modificări prin Legea nr. 230/2011 (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009), se referea, în esență, la modul diferit de apreciere a conformității/neconformității dispozițiilor legale cu Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ceea ce constituie atributul fiecărei instanțe, care va stabili acest lucru pe baza evaluării nemijlocite, directe, în raport cu circumstanțele fiecărei spețe.

50. Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii a apreciat că practica divergentă a instanțelor judecătorești avea la bază două surse, respectiv: 1. neanalizarea de către instanțe a compatibilității normelor prevăzute la art. 1 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009 cu dispozițiile Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și aplicarea exclusivă a dreptului intern, în sens restrictiv, și 2. preluarea necritică a constatării compatibilității în discuție cu normele convenționale, conform statuărilor din deciziile Curții Constituționale prin care au fost respinse excepțiile de neconstituționalitate a dispozițiilor din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009, iar cele două surse nu sunt apte de a constitui justificare pentru activarea mecanismului de unificare a practicii judiciare.

51. Această decizie are în vedere însă o problemă sensibil diferită de cea care face obiectul prezentei sesizări, deoarece, așa cum rezultă din motivele reținute anterior, se pune în discuție înlăturarea de la aplicare a legislației naționale (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2009) în raport cu exigențele Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (art. 6 paragraful 1 și art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție), ceea ce nu este în discuție în cauza de față.

52. Prin Decizia nr. 21 din 19 martie 2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 512 din 21 iunie 2018, a fost respinsă, ca inadmisibilă, sesizarea formulată de Tribunalul Constanța - Secția de contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 24.073/212/2014*, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept: "În raport cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, titlurile executorii pronunțate împotriva unei structuri subordonate Agenției Naționale de Administrare Fiscală pot face obiectul executării silită în maniera reglementată de dispozițiile art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă?".

53. Pentru a pronunța această soluție, instanța supremă a avut în vedere, în esență, faptul că problema de drept cu care a fost sesizată nu avea legătură cu obiectul litigiului, în sensul ca dezlegarea să fi condus la soluționarea în fond a acelei cauze.

VI. Opinia procurorului general

54. Titularul sesizării a apreciat că prima orientare jurisprudențială este în litera și spiritul legii, arătând, în esență, că problema de drept care s-a ridicat în practica judiciară este cea a întinderii exceptării sumelor cu destinația de salarii cuvenite personalului salarizat din cadrul instituțiilor publice de la executarea silită prin poprire, în ipoteza în care aceste sume sunt rulate prin conturi speciale având exclusiv această destinație, conturi deschise de instituțiile publice la instituțiile de credit (bănci comerciale) și unități teritoriale ale Trezoreriei Statului.

55. Această problemă de drept privește raportul dintre dispozițiile art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, prin care se instituie o insesizabilitate absolută și totală a sumelor aferente plății drepturilor salariale persoanelor din cadrul instituțiilor și autorităților publice și dispozițiile art. 781 alin. (5) lit. c) din Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă de la 1865], prin care se instituie o insesizabilitate absolută, dar temporară a acelorași sume de bani, care, în esență, constituie fondul de salarii al angajatorului, debitor în cadrul procedurii execuționale în modalitatea popririi.

56. În prima orientare de jurisprudență se susține caracterul special și derogatoriu al prevederilor art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 față de prevederile din Codul de procedură civilă și aplicarea dispozițiilor din reglementarea specială, cu prioritate, nu doar pentru executarea benevolă a obligațiilor de plată stabilite prin titluri executorii în sarcina instituțiilor și autorităților publice, ci și pentru executarea silită.

57. În această orientare se consideră că terții popriți (societăți bancare și unități ale Trezoreriei Statului) în mod întemeiat nu și-au îndeplinit obligațiile ce le reveneau pentru efectuarea popririi asupra acestor sume, de vreme ce era incident un caz de insesizabilitate absolută și totală, nelimitată temporal.

58. Dimpotrivă, în cea de-a doua orientare se consideră că dispozițiile art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 sunt aplicabile doar în situația executării benevole a titlurilor executorii de către instituțiile și autoritățile publice, nu și în cazul executării silită.

59. O atare interpretare are în vedere dispozițiile art. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, care nu exclude, ci, dimpotrivă, deschide posibilitatea creditorului urmăritor de a trece la executarea silită potrivit Codului de procedură civilă, situație în care prevederile art. 781 alin. (5) lit. c) din Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă de la 1865] devin pe deplin aplicabile.

60. În această orientare este negată posibilitatea terților popriți de a face orice judecată de valoare asupra caracterului sesizabil/insesizabil al unora dintre veniturile debitorului.

61. Conflictul din situațiile juridice analizate, apărut între o lege specială, respectiv Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, și legea generală, se rezolvă prin aplicarea principiului potrivit căruia norma specială se aplică cu prioritate față de norma generală - specialia generalibus derogant. În plus, o normă specială nu poate fi modificată sau abrogată decât în mod expres printr-o normă generală ulterioară.

62. Art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2012, introdus prin art. IV pct. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2011 privind stabilirea unor măsuri pentru reorganizarea Autorității pentru Valorificarea Activelor Statului și pentru executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor și autorităților publice stabilite prin titluri executorii, aprobată cu modificări prin Legea nr. 92/2011, instituie un regim juridic unitar pentru această categorie de sume, în care se încadrează și cheltuielile de personal, adică plățile cu titlu de salarii, care sunt exceptate de la executare, regimul juridic al acestor sume fiind acela al unei insesizabilități absolute și nelimitate.

63. La momentul introducerii acestor prevederi în cuprinsul Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 era în vigoare art. 452 alin. (2) din Codul de procedură civilă de la 1865. Ulterior, odată cu intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, la data de 15 februarie 2013, art. 452 din Codul de procedură civilă de la 1865 a fost preluat la art. 780 din noul Cod de procedură civilă, renumerotat

ulterior, devenind art. 781 din Codul de procedură civilă, singura modificare, față de textul anterior, vizând durata exceptării de la executarea silită prin poprire a sumelor cu destinația de salarii, în sensul că acest termen a fost diminuat de la 6 luni, în vechea reglementare, la 3 luni, în noua reglementare.

64. Așa fiind, înseamnă că, din moment ce la data intrării în vigoare a alin. (2) al art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, exista deja în Codul de procedură civilă un text general care interzicea executarea silită prin poprire a salariilor, fără distincție, pentru o perioadă de 6 luni, noua reglementare aplicabilă unei categorii speciale de debitori (instituții și autorități publice) a fost concepută ca un text special derogatoriu de la dreptul comun.

65. Dacă s-ar fi dorit aplicarea prevederilor dreptului comun în materia executării silite prin poprire a sumelor destinate plății salariilor, ar fi trebuit să se facă o trimitere expresă la dispozițiile Codului de procedură civilă. Mai mult decât atât, dacă nu s-ar fi prevăzut nimic în privința acestor sume, oricum regimul juridic ar fi fost cel din Codul de procedură civilă.

66. Pe cale de consecință, prin adoptarea normei juridice de la art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 este neîndoielnic că s-a urmărit derogarea de la textul general al art. 452 din Codul de procedură civilă de la 1865, iar această derogare s-a menținut și după intrarea în vigoare a actualului Cod de procedură civilă.

67. Nu se poate susține că, odată cu intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, norma juridică și-ar fi pierdut această rațiune sau că norma generală, mai nouă, ar fi abrogat implicit norma specială mai veche, întrucât textul de la art. 780 din noul Cod de procedură civilă (devenit art. 781) nu conține niciun element substanțial de noutate față de vechiul text, ci doar reduce termenul de 6 luni la 3 luni, astfel încât norma specială din art. 1 alin. (2) al Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 își păstrează pe deplin rațiunea și incidența.

68. Aceeași concluzie rezultă și din faptul că, deși prin dispozițiile art. 83 lit. k) din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 76/2012), se prevede că orice alte dispoziții contrare, chiar dacă sunt cuprinse în legi speciale, se abrogă la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, dispozițiile art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 au rămas în vigoare, dat fiind că au un domeniu specific de aplicare, destinat executării (benevole și silite) a titlurilor executorii obținute împotriva instituțiilor și autorităților publice.

69. Așadar, Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 consacră, în materia executării creanțelor față de instituțiile publice, un regim derogatoriu de la dreptul comun, atât prin aceea că instituie restricții în urmărirea fondurilor bănești ale acestora, cât și pentru că limitează o atare urmărire exclusiv la fondurile bănești care nu sunt destinate acoperirii cheltuielilor de organizare și funcționare și celor de personal.

70. În opinia Ministerului Public, art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 conține o normă specială care se aplică prioritar față de dispozițiile art. 781 alin. (5) lit. c) din Codul de procedură civilă, iar sumele având destinația de salarii pentru personalul angajat al instituțiilor publice sunt exceptate de la executare silită prin poprire în mod absolut și nelimitat, deci nu doar pentru un termen de 3 luni de la data înființării popririi.

71. Excepția instituită la art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 are ca scop asigurarea posibilității de funcționare a instituțiilor și autorităților publice prin exceptarea de la executare a sumelor necesare organizării și funcționării acestora, sume din care fac parte, astfel cum prevede expres textul de lege, salariile destinate personalului angajat, fiind evidentă imposibilitatea absolută de funcționare a aparatului statal în absența personalului angajat.

72. Legiuitorul a înțeles să prevadă expres exceptarea sumelor cu destinația de salarii, pentru a înlătura orice eventuale înțelegeri contrare.

73. Din interpretarea gramaticală logică a textului rezultă că inserarea adverbului "inclusiv"

denotă că aceste cheltuieli fac parte din cele destinate organizării și funcționării instituțiilor publice și nu constituie o categorie distinctă de acestea.

74. Pe cale de consecință, din moment ce legiuitorul însuși a înțeles să excepteze absolut și nelimitat de la executare sumele destinate organizării instituțiilor și autorităților publice și a prevăzut expres că din această categorie fac parte și salariile personalului angajat, înseamnă că toate aceste cheltuieli trebuie să fie supuse unui regim juridic distinct și unitar, neexistând nicio rațiune pentru ca, în ceea ce privește salariile, să se aplice prevederile de la art. 781 alin. (5) lit. c) din Codul de procedură civilă, iar în ce privește celelalte cheltuieli destinate organizării și funcționării autorităților instituțiilor publice să se aplice art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002. Dimpotrivă, textul din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 este un text special care se aplică cu prioritate față de dreptul comun, în virtutea principiului specialia generalibus derogant.

75. Urmărirea silită prin poprire a instituțiilor și autorităților publice nu poate privi sume de bani care, deși sunt bunuri sesizabile prin natura lor, printr-un act normativ special, cu putere de lege, sunt declarate insesizabile, întrucât sunt distincte, potrivit bugetului aprobat pentru acoperirea cheltuielilor de organizare și funcționare a instituțiilor și autorităților publice urmărite, inclusiv a celor de personal, în scopul îndeplinirii atribuțiilor și obiectivelor legale pentru care au fost înființate.

76. Creditorii instituțiilor publice își pot satisface creanțele prin plăți voluntare sau executare silită asupra veniturilor și disponibilităților bănești ale debitorilor, doar în condițiile speciale prevăzute de Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, adică numai prin poprirea specială asupra disponibilităților din bugetul autorității/instituției publice, la care se încadrează obligația de plată respectivă.

77. În această interpretare și aplicare a legii, dreptul de creanță și dreptul de acces la justiție nu sunt negate, întrucât executarea integrală a hotărârilor judecătorești care constituie titluri executorii nu este refuzată sau amânată pe un termen nedefinit, într-o manieră incompatibilă cu exigențele rezultate din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în privința acestor drepturi, întrucât instituțiile și autoritățile publice debitoare sunt obligate ca, în termen de 6 luni de la începerea executării, să facă demersuri pentru îndeplinirea obligațiilor de plată.

78. Astfel, se dă expresie voinței legiuitorului de a realiza un echilibru între necesitatea asigurării bunei funcționări a mecanismelor financiare ale statului și instituțiilor sale și exercitarea unui control asupra administrării și întrebuintării resurselor financiare, în concordanță cu Legea nr. 500/2002 și cu imperativul îndeplinirii obligațiilor ce îi revin pe tărâmul art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție.

VII. Raportul asupra recursului în interesul legii

79. Prin raportul întocmit în cauză, judecătorii-raportori au apreciat că, în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 și art. 781 alin. (5) lit. c) din Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă de la 1865], sumele destinate plății drepturilor salariale, aflate în conturi deschise la unitățile de trezorerie și societăți bancare, nu pot face obiectul executării silite prin poprire.

VIII. Înalta Curte de Casație și Justiție

80. Examinând sesizarea cu recurs în interesul legii și raportul întocmit de judecătorii-raportori, precum și dispozițiile legale ce se solicită a fi interpretate în mod unitar, constată următoarele:

VIII.1. Admisibilitatea recursului în interesul legii

81. Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii a fost legal sesizat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție care, potrivit dispozițiilor art. 514 din Codul de procedură civilă, are calitatea procesuală de a declanșa acest mecanism de unificare a practicii judiciare în scopul interpretării și aplicării unitare a legii de către instanțele judecătorești.

82. Potrivit art. 515 din Codul de procedură civilă: "Recursul în interesul legii este admisibil numai dacă se face dovada că problemele de drept care formează obiectul judecății au fost soluționate în mod diferit prin hotărâri judecătorești definitive, care se anexează cererii."

83. Din cuprinsul textului de lege menționat rezultă următoarele condiții care trebuie îndeplinite pentru ca recursul în interesul legii să fie admisibil: sesizarea să aibă ca obiect o problemă de drept; această problemă de drept să fi fost dezlegată diferit de instanțele judecătorești; dovada soluționării diferite să se facă prin hotărâri judecătorești definitive, iar hotărârile judecătorești să fie anexate cererii.

84. Condițiile de admisibilitate a recursului în interesul legii prevăzute de art. 515 din Codul de procedură civilă sunt îndeplinite, deoarece, cu privire la problema de drept ce face obiectul sesizării, respectiv interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 și art. 781 alin. (5) lit. c) din Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă de la 1865], în ceea ce privește executarea silită prin poprire a sumelor destinate plății drepturilor salariale, aflate în conturi deschise la unitățile de trezorerie și societăți bancare, există hotărâri judecătorești definitive prin care au fost soluționate diferit cauze similare în care s-a pus această problemă de drept, hotărâri care au fost anexate sesizării (26 de hotărâri definitive, dintre care 14 în sensul primei opinii și 12 în sensul celei de-a doua opinii).

VIII.2. Analiza problemei de drept ce face obiectul recursului în interesul legii

85. Examenul de jurisprudență relevă că problema de drept care a generat practica judiciară neunitară privește modalitatea diferită în care instanțele judecătorești au dat eficiență concursului dintre legea specială (Ordonanța Guvernului nr. 22/2002) și legea generală (Codul de procedură civilă).

86. Astfel, Codul de procedură civilă actual prevede că:

"Art. 781. - (...)

(5) Nu sunt supuse executării silite prin poprire:

a) sumele care sunt destinate unei afectățiuni speciale prevăzute de lege și asupra cărora debitorul este lipsit de dreptul de dispoziție;

b) sumele reprezentând credite nerambursabile ori finanțări primite de la instituții sau organizații naționale și internaționale pentru derularea unor programe ori proiecte;

c) sumele aferente plății drepturilor salariale viitoare, pe o perioadă de 3 luni de la data înființării popririi. Atunci când asupra aceluiași cont sunt înființate mai multe popriri, termenul de 3 luni în care se pot efectua plăți aferente drepturilor salariale viitoare se calculează o singură dată de la momentul înființării primei popririi."

87. De asemenea, potrivit Codului de procedură civilă de la 1865:

"Art. 452. - (...)

(2) Nu sunt supuse executării silite prin poprire:

a) sumele care sunt destinate unei afectățiuni speciale prevăzute de lege și asupra cărora debitorul este lipsit de dreptul de dispoziție;

b) sumele reprezentând credite nerambursabile sau finanțări primite de la instituții sau organizații internaționale pentru derularea unor programe ori proiecte;

c) sumele necesare plății drepturilor salariale, dar nu mai mult de 6 luni de la data înființării popririi."

88. Pe de altă parte, Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 dispune:

"Art. 1. - (...)

(2) Creanțele stabilite prin titluri executorii în sarcina instituțiilor și autorităților publice nu se pot achita din sumele destinate potrivit bugetului aprobat pentru acoperirea cheltuielilor de organizare și funcționare, inclusiv a celor de personal, în scopul îndeplinirii atribuțiilor și obiectivelor legale, pentru care au fost înființate."

89. Așa cum susține și autorul sesizării, rezolvarea problemei de drept se va face prin aplicarea conjugată a principiilor potrivit cărora norma specială se aplică cu prioritate față de norma generală - specialia generalibus derogant [în conformitate cu art. 15 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 24/2000)], iar norma specială anterioară nu poate fi modificată implicit de o normă generală ulterioară (art. 59 din Legea nr. 24/2000).

90. De asemenea, se constată că art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 a fost introdus prin art. IV pct. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2011 privind stabilirea unor măsuri pentru reorganizarea Autorității pentru Valorificarea Activelor Statului și pentru executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor și autorităților publice stabilite prin titluri executorii, aprobată cu modificări prin Legea nr. 92/2011, iar acesta instituie un regim juridic unitar pentru această categorie de sume, în care se încadrează și cheltuielile de personal, adică plățile cu titlu de salarii, care sunt exceptate de la executare, doar în ceea ce privește instituțiile publice, regimul juridic al acestor sume fiind acela al unei insesizabilități absolute și nelimitate.

91. La acea dată era în vigoare art. 452 alin. (2) din Codul de procedură civilă de la 1865, cu conținutul mai sus enunțat.

92. Odată cu intrarea în vigoare a actualului Cod de procedură civilă, la data de 15 februarie 2013, art. 452 din Codul de procedură civilă de la 1865 a fost transpus în art. 780 din noul Cod de procedură civilă, renumerotat ulterior, devenind art. 781, singura modificare față de textul anterior vizând durata exceptării de la executare silită prin poprire a sumelor cu destinația de salarii, în sensul că acest termen a fost diminuat de la 6 luni, în vechea reglementare, la 3 luni, în noua reglementare.

93. Or, din moment ce, la data intrării în vigoare a alin. (2) al art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, exista deja în Codul de procedură civilă un text general care interzicea executarea silită prin poprire a salariilor, fără distincție, pentru o perioadă de 6 luni, rezultă că, și în raport cu noua reglementare (generală), vechea reglementare (specială, aplicabilă însă numai unei categorii speciale de debitori - instituții și autorități publice) a fost concepută și a păstrat caracterul de text special derogatoriu de la dreptul comun.

94. De altfel, așa cum rezultă din Expunerea de motive la Legea nr. 288/2002 prin care a fost aprobată Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, prin adoptarea normei juridice de la art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 s-a urmărit evitarea producerii unor situații critice și perturbări în ceea ce privește buna funcționare a instituțiilor publice, ca efect al popririi sumelor aflate în Trezoreria Statului, destinate îndeplinirii atribuțiilor și obiectivelor legale pentru care au fost înființate, inclusiv a celor de personal (cu referire și la regimul special al acestor sume reglementat de Legea nr. 72/1996 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare, și de Legea nr. 189/1998 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare), măsura legislativă aleasă fiind derogarea de la textul general al art. 452 din Codul de procedură civilă de la 1865, derogare care s-a menținut și după intrarea în vigoare a Codului de procedură civilă actual.

95. Nu se poate susține că, odată cu intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, norma juridică și-ar fi pierdut această rațiune sau că norma generală, mai nouă, ar fi abrogat implicit norma specială mai veche, întrucât textul cuprins inițial în art. 780 din noul Cod de procedură civilă (devenit art. 781) nu conține niciun element substanțial de noutate față de vechiul text (art. 452 din Codul de procedură civilă de la 1865), ci doar reduce termenul de 6 luni la 3 luni, astfel încât norma cuprinsă în art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 își păstrează pe deplin caracterul special, derogatoriu, precum și rațiunea și incidența.

96. De asemenea, o atare concluzie rezultă și din faptul că, deși prin dispozițiile art. 83 lit. k) din Legea nr. 76/2012 se prevede că orice alte dispoziții contrare, chiar dacă sunt cuprinse în legi speciale, se abrogă la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, dispozițiile art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 au rămas în vigoare, dat fiind că acestea privesc un domeniu specific de aplicare, destinat executării (benevole și silite) a titlurilor executorii obținute împotriva instituțiilor și autorităților publice.

97. Așadar, Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 consacră, în materia executării creanțelor față de instituțiile publice, un regim derogatoriu de la dreptul comun, atât prin aceea că instituie restricții în urmărirea fondurilor bănești ale acestora, cât și pentru că limitează o atare urmărire exclusiv la fondurile bănești care nu sunt destinate acoperirii cheltuielilor de organizare și funcționare și celor de personal.

98. Așa cum s-a arătat, excepția instituită la art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 are ca scop asigurarea posibilității de funcționare a instituțiilor și autorităților publice prin exceptarea de la executare a sumelor necesare organizării și funcționării acestora, sume din care fac parte, astfel cum prevede expres textul de lege, salariile destinate personalului angajat, fiind evidentă imposibilitatea absolută de funcționare a aparatului statal în absența personalului angajat.

99. Inserarea adverbului "inclusiv" denotă că aceste cheltuieli sunt considerate de legiuitor ca făcând parte dintre cele destinate organizării și funcționării instituțiilor publice și nu constituie o categorie distinctă de acestea.

100. Așadar, din moment ce legiuitorul însuși a înțeles să excepteze absolut și nelimitat de la executare sumele destinate organizării instituțiilor și autorităților publice și a prevăzut expres că, din această categorie, fac parte și salariile personalului angajat, înseamnă că toate aceste cheltuieli trebuie să fie supuse unui regim juridic distinct și unitar, neexistând nicio rațiune pentru ca, în ceea ce privește salariile, să se aplice prevederile de la art. 781 alin. (5) lit. c) din Codul de procedură civilă, iar în ce privește celelalte cheltuieli destinate organizării și funcționării autorităților și instituțiilor publice să se aplice dispozițiile art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002. Dimpotrivă, textul din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 este un text special, care se aplică cu prioritate față de dreptul comun.

101. Caracterul insesizabil conferit de norma specială se referă atât la executarea de bunăvoie a titlurilor executorii deținute împotriva instituțiilor publice, cât și la executarea silită, astfel că nu există distincții privind regimul juridic sub aspect execuțional.

102. Mai mult, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa constantă, consacrată în cadrul controlului de constituționalitate cu privire la dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, a statuat că dispozițiile acesteia sunt conforme Constituției României¹.

¹ Decizia Curții Constituționale nr. 202 din 4 iulie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 805 din 6 noiembrie 2002; Decizia Curții Constituționale nr. 326 din 26 noiembrie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 156 din 11 martie 2003; Decizia Curții Constituționale nr. 255 din 17 iunie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 455 din 26 iunie 2003; Decizia Curții Constituționale nr. 48 din 12 februarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 151 din 20 februarie 2004.

103. În motivarea soluțiilor adoptate de instanța de contencios constituțional s-a reținut, între altele, că prin acest act normativ este protejat atât dreptul de proprietate al instituțiilor publice, cât și cel al creditorilor acestora². De asemenea, Curtea Constituțională a mai apreciat că ar fi disproporționat și inechitabil a recunoaște creditorilor instituțiilor publice dreptul de a-și valorifica împotriva acestora creanțele în condițiile dreptului comun, cu consecința perturbării grave a activității care constituie însăși rațiunea de a fi a unor asemenea instituții, legiuitorul având îndrituirea consacrată de art. 126 alin. (2) din Constituția României de a stabili reguli de procedură

distincte pentru situații speciale³.

² Decizia Curții Constituționale nr. 127 din 19 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 298 din 16 aprilie 2008.

³ Decizia Curții Constituționale nr. 529 din 11 octombrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.025 din 18 noiembrie 2005.

104. S-a mai apreciat că, deși Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 instituie anumite limite ale executării, această limitare nu este contrară Legii fundamentale, ci este în concordanță cu principiile consacrate de aceasta și nu înfrânge regula accesului liber la justiție sau dreptul la un proces echitabil. O atare reglementare instituie o măsură de protecție de interes general, fiind de neconceput ca pe calea executării silită a unui titlu executoriu să se ajungă la lipsirea unei instituții publice de resursele financiare destinate acoperirii altor cheltuieli decât cele stabilite prin titluri executorii⁴.

⁴ Decizia Curții Constituționale nr. 444 din 20 noiembrie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 871 din 8 decembrie 2003.

105. O asemenea măsură nu este singulară în legislația execuțională, legiuitorul reglementând cazuri de insesizabilitate fie totală, fie parțială (de exemplu, art. 71 din Ordonanța Guvernului nr. 61/2002 privind colectarea creanțelor bugetare, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 727-729 din Codul de procedură civilă).

106. În raport cu aceste considerente, nu se poate aprecia că norma derogatorie de la dreptul comun, cuprinsă în art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, ar reprezenta în realitate recunoașterea unei imunități de executare silită a statului sau a autorităților acestuia, care ar permite debitorului să se sustragă de la obligațiile care îi revin, deoarece creditorii beneficiari ai unor titluri executorii contra statului au la dispoziție pentru executarea silită toate celelalte modalități de executare, iar insesizabilitatea reglementată de norma specială este numai parțială, cu privire doar la acele sume cu afecțatiune specială "destinate potrivit bugetului aprobat pentru acoperirea cheltuielilor de organizare și funcționare, inclusiv a celor de personal, în scopul îndeplinirii atribuțiilor și obiectivelor legale, pentru care au fost înființate."

107. Aceasta nu înseamnă că dreptul de creanță al beneficiarului titlului executoriu împotriva unei instituții publice este afectat în substanța sa, de vreme ce acesta poate proceda la executarea silită a altor sume decât acestea (prin poprire) sau a altor bunuri mobile ori imobile din patrimoniul instituției publice debitoare.

108. Având în vedere toate aceste considerente, se constată că nu se poate proceda la executarea silită prin poprire a sumelor destinate plății drepturilor salariale, aflate în conturi deschise la unitățile de trezorerie și societăți bancare.

109. Pentru considerentele arătate, în temeiul dispozițiilor art. 517 alin. (1) cu referire la art. 514 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, aprobată cu completări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare, și art. 781 alin. (5) lit. c) din Codul de procedură civilă [fost art. 452 alin. (2) lit. c) din Codul de procedură civilă de la 1865], sumele destinate plății drepturilor salariale, aflate în conturi deschise la unitățile de trezorerie și societăți bancare, nu pot face obiectul executării silite prin poprire.

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 517 alin. (4) din Codul de procedură civilă.

WWW.JURI.RO