

14 și 15, între Motive Temeinice și Aparența de (Ne)legalitate



Suspendarea caracterului executoriu al titlului executoriu este reglementata diferit, dupa cum vorbim despre un titlu executoriu ce are la baza un raport juridic de drept privat sau despre un titlu executoriu emis în cadrul unui raport juridic de drept public.

În prima situație Codul de procedura civila este dreptul comun, în timp ce în a doua situație Legea contenciosului administrativ, legea nr. 554/2004 este genul proxim în ceea ce privește acest demers procedural.

Codul de procedura civila cuprinde 3 categorii de suspendari:

- 1) Suspendarea de drept a executorialității (art. 484 alin. 1 C. Pr. Civ., spre exemplu),
- 2) Suspendare pentru motive temeinice (art. 484 alin. 2 C. Pr. Civ.) si
- 3) Suspendarea bazata pe aparența de drept și prevenirea unei pagube iminente (art. 997 C. Pr. Civ.).

Dintr-o alta perspectiva, legea de procedura civila reglementeaza suspendari bazate pe cauțiune, și suspendari ce nu necesita plata vreunei cauțiuni.

Coroborând cele doua criterii de clasificare, ajungem sa avem suspendari de drept sau pentru motive temeinice ce necesita plata unei cauțiuni și suspendari bazate pe aparența de drept și prevenirea unei pagube iminente ce nu impun plata vreunei cauțiuni.

Legea de procedura civila, sincronizeaza, de principiu *motivele temeinice* cu necesitatea plății unei cauțiuni, privita dupa cum rezulta din art. 1064 C. Pr.civ., ca fiind un mijloc de protejare a celui ce beneficiaza de caracterul executoriu al titlului executoriu a carui suspendare se solicita, împotriva oricarui prejudiciu produs de cererea de suspendare.

În schimb, suspendarea bazata pe aparența de drept în favoarea celui ce cere suspendarea nu mai este condiționata, de principiu de plata unei cauțiuni.

Sintetizând ideile legii de procedura civila, ajungem la concluzia ca suspendarea bazata pe *motive temeinice și plata unei cauțiuni* poate privi și numai situația de fapt, adica nu se cere judecatorului sa aprecieze în mod obligatoriu și asupra aparenței de drept, în timp ce suspendarea întemeiata pe *aparența de drept/aparența de nelegalitate* privește inclusiv situația de drept, adica aprecierea judecatorului cu privire la existența unei aparențe

de drept în favoarea reclamantului.

Motivele temeinice de la suspendarea executării unei hotărâri judecătorești în cadrul cailor extraordinare de atac sau a suspendării executării silite în cadrul contestației la executare sunt diferite de cerințele privitoare la pronunțarea unei ordonanțe președințiale, necontaminându-se reciproc nici când este vorba de aplicarea acestora.

Legea contenciosului administrativ și Codul de procedura fiscală (pentru a întregi dreptul comun în materia raporturilor de drept public) reglementează cerințele suspendării executorialității trimițând la *cazuri bine justificate* și evitarea producerii unui prejudiciu iminent. Cazurile bine justificate sunt definite de art. 2 lit. t) din legea contenciosului administrativ ca fiind *împrejurări legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natura să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ*.

Cu alte cuvinte, în materia dreptului privat avem *motive temeinice* și/sau *aparența de drept*, în timp ce în dreptul public există *îndoială serioasă cu privire la legalitatea actului administrativ*.

Diferențele sunt mai mult decât semantice și pot crea premisele unei discuții despre existența sau nu a unei forme de autoritarism judiciar atunci când este vorba despre cenzura actelor emise de puterea executivă.

Textul din legea contenciosului administrativ ce stabilește sensul *cazurilor bine justificate* (art. 2 lit. t) poate fi folosit inclusiv drept temei al ceea ce jurisprudența și literatura de specialitate au numit *prezumția de legalitate a actului administrativ*, în sensul că acest din urmă act juridic (actul administrativ) este considerat ca fiind emis în acord cu prevederile legale, până ce se face proba contrarie (sau până ce se creează îndoială serioasă, cum se exprima legiuitorul) cu privire la nelegalitatea acestuia.

Cu alte cuvinte, la prima vedere, în materia dreptului public prezumția de legalitate a actului administrativ este o premisa esențială a procedurii aferente contenciosului administrativ (fie că privește anularea, fie că se raportează la suspendarea executorialității).

Prezumția de legalitate este construită în jurul ideii că ceea ce este cuprins în actul administrativ în discuție, este în acord cu dispozițiile legale iar măsurile astfel dispuse trebuie să fie aplicate în mod obligatoriu de către subiecții ce intra în sfera de aplicare a respectivului act administrativ (obligativitatea actului administrativ), respectiv să fie respectate de către terți (persoane ce nu intra în ipoteza actului administrativ) dând astfel eficiența opozabilității actului administrativ.

Actul administrativ este considerat ca fiind legal situație în care este obligatoriu, deci executoriu față de subiecții contemplați administrativ dar și opozabil față de restul subiecților care deși nu intra în ipoteza actului administrativ, ajung totuși să aibă diverse interese sau atitudini față de respectivul act.

Dar oare în dreptul privat lucrurile sunt diferite, în condițiile în care suspendarea caracterului executoriu al titlului executoriu poate privi atât o hotărâre judecătorească dar și orice alt titlu executoriu decât o hotărâre judecătorească?

Fie că vorbim despre suspendarea executorialității unei hotărâri judecătorești în caile extraordinare de atac, fie că vorbim despre suspendarea executării silite prin intermediul contestației la executare, și în această situație, în temeiul art. 433 C. Pr. Civ., hotărârea judecătorească eventual suspendată se bucură de aceeași prezumție de legalitate, ce în dreptul civil se manifestă prin autoritatea de lucru judecat, executorialitate și obligativitate, între părțile litigiului, respectiv opozabilitate față de terți.

Prezumția de legalitate a hotărârii judecătorești conferă acesteia atât executorialitate, dar și obligativitate respectiv opozabilitate.

Din punctul nostru de vedere, legalitatea actului administrativ astfel cum aceasta este prezumata de legiuitor prin legea contenciosului administrativ nu este cu nimic deosebita de legalitatea hotarârii judecatorești ce a dobândit caracter executoriu (a devenit titlu executoriu). În ambele situații, legea prezuma ca situația *dezlegata* de hotarârea judecatoreasca respectiv *cuprinsa* în actul administrativ devine executorie, obligatorie și opozabila tuturor, pâna ce nu se face, *în condițiile legii dovada contrara*.

Deși premisa este identica și la actul administrativ dar și la hotarârea judecatoreasca, cerințele suspendării executorialității sunt diferite, în sensul ca la Hotarârea judecatoreasca trebuie sa arăți doar Motive temeinice (ce pot consta și numai în situații specifice stări de fapt), la Actul administrativ suspendarea poate fi dispusa daca ambele elemente ale *cazului bine justificat* sunt îndeplinite, adica atât situația de drept dar și situația de fapt creeaza îndoiala serioasa privitoare la legalitatea actului administrativ.

Legea de procedura civila vorbește doar de motive temeinice, în timp ce legea contenciosului administrativ discuta despre împrejurări de fapt și de drept menite sa creeze o îndoiala serioasa cu privire la legalitatea actului administrativ. Trimiterea legii contenciosului administrativ atât la situația de drept dar și la îndoiala suficient creata fața de legalitatea actului administrativ face ca suspendarea sa nu fie doar o problema de temeinicie ci și o problema de drept.

Codul de procedura civila nu vorbește despre îndoiala serioasa și legitima privitoare la legalitatea hotarârii judecatorești și nici nu menționeaza, nu lasa niciun indiciu ca în motive temeinice ar intra nu doar situații de fapt dar și situații de drept, astfel cum stabilește legea contenciosului administrativ.

Cu alte cuvinte, suspendarea hotarârii judecatorești poate fi dispusa doar în temeiul unei *situații de fapt* ce poate fundamenta motivele temeinice, în timp ce suspendarea unui act administrativ poate fi declarata doar daca exista situații de fapt și de drept ce creeaza îndoiala legitima cu privire la legalitatea acestuia.

Legea impune mai mult pentru suspendarea unui act juridic unilateral, emis de un funcționar public, într-o procedura lipsita, de principiu, de garanția contradictorialității și a dreptului la aparare, decât impune pentru suspendarea unei hotarâri judecatorești pronunțate într-o procedura ce ofera atât garanția dreptului la aparare dar și pe cea a contradictorialității, de catre un judecator ce beneficiaza de un grad sporit de independența și competența profesionala decât orice alt funcționar public.

Și aceasta doar pentru ca actului administrativ i-se aplica regimul de drept public, în timp ce unei hotarâri judecatorești i se aplica dreptul privat.

Dar cu toate acestea, diferența este disproporționata și nejustificata în condițiile în care în ambele cazuri discutăm despre evitarea punerii în executare silita a respectivului titlu executoriu și nu despre anularea acestuia. Or, când este vorba despre suspendarea executării silite firescul situației este acela ca raportarea Judecatorului sa fie fața de debitor, fața de situația celui ce suporta executarea silita pentru ca instituția suspendării privește protejarea, pentru motive temeinice a situației debitorului.

Prezumția de legalitate a actului administrativ este respectata prin aceea ca suspendarea este judiciara, în sensul ca trebuie totdeauna apreciata de catre un judecator. Nu este nevoie de adaugarea unui motiv suplimentar ce ține de aparența de nelegalitate a actului administrativ atacat, pentru dispunerea suspendării, întrucât suspendarea este temporara, se raporteaza la situația reclamantului/debitorului, iar aceasta din urma cerința (suplimentar adaugata) se analizeaza în cadrul acțiunii în anulare.

Diferența de regim dintre suspendarea unui act administrativ și suspendarea unei hotarâri judecatorești, mai oneroasa juridic în cazul celei dintâi situații și mai accesibila pentru ipoteza hotarârilor judecatorești, creeaza premisele unei discuții despre natura autocrata a puterii executive ce dispune de o marja de apreciere în ceea ce

privește emiterea actelor administrative, interval ce nu poate totdeauna sa fie cenzurat în mod contemporan emiterii actului, de catre instanțele judecatorești.

Cerințele suspendării și modalitatea în care sunt acestea aplicate de catre instanțele judecatorești sunt doar o forma a autocratismului judiciar exprimat în acesta materie. Mai exista și alte forme de manifestare, la fel de subtile în exprimare, dar cu consecințe la fel de semnificative în ceea ce privește accesul efectiv la justiție.