

Codul organizării judiciare

**Legislație consolidată
17 februarie 2015**

**Ediție îngrijită de prof. univ. dr.,
judecător Dan Lupașcu**

PRO LEGE

O colecție necesară oricărui jurist:

- reunește între copertele fiecărei culegeri informații esențiale și extinse din domeniul abordat, înlesnind astfel utilizatorului activitatea de informare și de cercetare, reducând semnificativ și eficient timpul dedicat acesteia;
- prezintă pachete de acte normative consolidate, atent selectate în vederea acoperirii domeniului vizat, îmbogățite cu note și referințe utile, structurate și evidențiate profesionist și menite a facilita înțelegerea voinței și a intențiilor legiuitorului (prin semnalarea și/sau prin prezentarea unor corelații ori a unor spețe relevante, în unele cazuri prin oferirea unor lămuriri punctuale etc.);
- seria PREMIUM din cadrul colecției PRO LEGE este tipărită pe hârtie albă de calitate superioară, ideală pentru adnotările necesare în activitatea didactică și practică, beneficiază de grafică și de cromatică speciale (în vederea unui plus de evidențiere a informațiilor-cheie), incluzând totodată un vast material informativ suplimentar;
- fiecare culegere în parte constituie, practic, un instrument juridic complex, indispensabil activității de zi cu zi în cadrul domeniului căruia îi este dedicată și pe care îl reprezintă, organizând unitar informațiile necesare unei bune cunoașteri a domeniului respectiv.

COORDONAREA GENERALĂ a Colecției PRO LEGE este asigurată de dl consilier juridic **Oliviu Crâznic**. Așteptăm sugestiile și propunerile dvs. pe adresa prolege@universuljuridic.ro



S.C. UNIVERSUL JURIDIC S.R.L.

București, Bd. Iuliu Maniu, nr. 7, Corp A, et. 3, Sector 6
telefon: 021.314.93.15; 0733.674.222; fax: 021.314.93.16

Codul organizării judiciare

Universul Juridic
București
-2015-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2015, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

ROMÂNIA

[Legislație]

Codul organizării judiciare 2015 : ed. îngrijită de prof. univ. dr. jud.

Dan Lupașcu. - București : Universul Juridic, 2015

ISBN 978-606-673-173-7

I. Lupașcu, Dan (ed.)

34

REDACȚIE:

tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.666**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL

telefon: **021.314.93.15**

DISTRIBUȚIE:

tel./fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

Cuvânt-înainte
despre un lucru bine făcut și despre lucruri
care ar trebui bine refăcute

Dr. iur. **DIETER SCHLAFEN**¹⁾

Ne atrage formula „lucrului bine făcut”, la care aspirăm cu toții. Iată, prezenta culegere este un lucru bine făcut.

Compilând toate actele normative pertinente într-o singură carte, dl. Dan Lupașcu ne permite o vedere de ansamblu asupra Organizării judiciare actuale, în forma sa virtuală de cadru normativ, și oferă un panou de direcție spre ramificațiile încurcate ale unui sistem judiciar tulburat.

Accentuăm, însă, adjectivul „actual”. Efectiv, legislația recentă a evoluat într-un labirint de norme care este în mod continuu amplificat, corectat și reamenajat, devenind din ce în ce mai opac, din ce în ce mai nesigur pentru destinatarul legii. Actele normative, în special ordonanțele de urgență adoptate – *horribile dictu* – chiar în domeniile principale de drept material și procesual, apar unele după altele, depășind cu mult limitele obiective din capacitatea de absorbție a sistemului judiciar în sens larg, și cu atât mai mult receptivitatea cetățenilor afectați. Ca să nu vorbim despre dispreț, observăm că ignoranța referitoare la securitatea raporturilor juridice – element ce derivă din însăși ideea de drept – nu poate fi mai fin manifestată decât prin formula repetitivă cu care numeroase acte normative se raportează la unele reglementari precedente/afereente „*republicate, cu modificările și completările ulterioare*”. Cu aceasta, căutarea și sinteza eventualelor „*modificări și completări ulterioare*” este lăsată în grija destinatarului legii, care, de regulă, va fi absolut suprasolicitat cu acest lucru. Este un refuz de acces direct și ușor la legea în vigoare, egal cu privarea cetățenilor de putința de a respecta legile oricând, cu conștiința curată.

Dacă la aceasta adăugăm nenumăratele neclarități, ambiguități și neconcordanțe ale legilor, care, intenționat sau neintenționat, sunt expuse, în absența unor reguli metodice general recunoscute și respectate, la interpretări imprevizibile, de bună-credință sau de rea-credință, legea nu apare ca izvorul dreptății în care avem încredere, ci mai curând ca un șarpe într-un desiș, de la care nu știi la ce să te aștepti.

Ca o manifestare elocventă și reprezentativă pentru problema în chestiune ne referim, de exemplu, la „*Ordonanța de urgență nr. 34/2014 privind drepturile consumatorilor în cadrul contractelor încheiate cu profesioniștii, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative*”. Aceasta Ordonanță, care privește

¹⁾ Autorul este Judecător (ret.) de la Curtea de apel din Köln, unde a ocupat și funcția de președinte al Consiliului Judecătorilor. Pe lângă oficiul de judecător, el a exercitat funcții administrative în administrația judiciară, inclusiv, prin delegație, pe aceea de înalt funcționar la Ministerul Justiției din Landul Nordrhein-Westfalen, însărcinat, printre altele, cu atribuții de administrația/planificarea resurselor umane și de proiecte de legiferare în domeniile sale de competență. Începând cu septembrie 2003, a fost consilier preaderare UE și de atunci încoace a implementat numeroase proiecte PHARE, româno-germane, în sprijinul reformei justiției. În perioada 2012-2013 el a ocupat temporar funcția onorifică de Consilier personal al Ministrului Justiției de atunci.

transpunerea unor Directive UE în legislația națională, are nu mai puțin de 27 de pagini, destul de consistente. Firește, și ea se referă la numeroase acte normative „*cu modificări și completări ulterioare*”. Este un desigur normativ impenetrabil nu numai pentru persoanele nepriștite în materie și, prin urmare, nu are nicio șansă de a intra în conștiința juridică generală.

De altfel, este vorba despre o materie importantă de drept civil, care, în interesul clarității și coerenței dreptului, ar fi trebuit reglementată în Noul Cod civil, alături de stipulațiile Codului referitoare la dreptul contractual, așa cum s-a făcut, cu numai câteva dispoziții clare, în alte părți. Firește, Directiva în chestiune împărtășește această soartă, ca multe directive UE, care, în alte țări, și-au găsit de mult locul potrivit în codurile naționale pertinente. Evident, Noul Cod civil ar fi fost o bună ocazie pentru a consolida situația și pentru a face joncțiunea cu fruntea sistemelor judiciare. Dar, din nenorocire, numai ar fi fost.

Și Noul Cod civil este un exemplu de actualitate în ceea ce privește afectarea securității raporturilor juridice, care se impune a fi menționat, chiar dacă aici putem să arătăm doar o singură probă. Este vorba de circa 90 de cazuri în care dispoziții din NCC dispun cu adaosul „*dacă prin lege nu se prevede altfel*”, oscilând cu adaosuri de genul „*dacă prin legea specială nu se prevede altfel*”, „*dacă prin prezenta lege nu se prevede altfel*”, „*în măsura în care nu se prevede altfel prin prezentul articol*”, „*dacă prin dispoziții speciale nu se prevede altfel*”, „*dacă nu se prevede altfel*”, „*dacă prin lege sau act juridic nu se prevede altfel*”, „*cu excepția cazului în care prin lege sau prin convenția părților se prevede altfel*”, „*dacă prin lege sau contract nu se prevede altfel*”, „*dacă prin lege sau contractul de societate nu se prevede altfel*”, și așa mai departe. A dispune o regulă – chiar în materii esențiale care, printre altele, privesc *validitatea* unui act juridic – cu condiția de „*dacă nu se prevede altfel*”, este înainte de toate lipsit de orice rațiune legislativă și duce dispozițiile respective *ad absurdum*. Obligatorie ar fi fost analiza pentru fiecare dispoziție în chestiune, dacă există prevederi concurente, înainte de toate în interiorul NCC, dar și în afara acestuia, și apoi, dacă este cazul, de a clarifica o eventuală prioritate pe baza unor aprecieri temeinice și de a numi caz cu caz expres și precis dispoziția prioritară.

Accentuăm că formula „*dacă prin lege nu se prevede altfel*” nu are nimic în comun cu principiul „*lex specialis derogat legi generali*”. Trimiterile „*oarbe*” în chestiune sunt de natură a declara prioritate unei dispoziții neidentificate și despre care nu se știe din ce motiv eventual ar merita prioritatea sau nu. De altfel, nici nu poate fi vorba de o trimitere corect formulată în cazurile sporadice ale dispozițiilor NCC care trimit la „*legea specială*”, respectiv la „*dispozițiile speciale*”. A dispune în așa fel înseamnă, după *litera* legii care trimite, că aceasta însăși se declară fără obiect, dacă vreo lege „*specială*” conține o regulă divergentă cu privire la același obiect. Dar aceasta ar fi absurd și, de aceea, nu poate fi presupusă ca fiind intenția legiuitorului. După logica juridică obișnuită, *legea specială* se aplică doar în cazul în care, în afară împrejurărilor obișnuite reglementate prin legea „*generală*”, există și împrejurări deosebite la care se referă legea specială. În rest, adică de regulă, se aplică legea generală.

Deci, în astfel de condiții, se ascunde după fiecare lege un semn de întrebare, dacă vreo altă lege are prioritate, dacă mai este în vigoare sau dacă a fost înlocuită ori modificată. Și chiar dacă un anumit act normativ la prima vedere apare nemo-dificat, s-ar putea ca un alt act normativ, care într-un fel sau altul îl complinește, să fi fost schimbat, cu repercusiuni în ceea ce privește interpretarea și aplicarea lui. Nici nu sunt rare cazurile în care, din ignorarea contextului, subiectul unei dispoziții a fost într-un fel „dublat” printr-o dispoziție divergentă, ascunsă undeva în același cod sau într-un act normativ separat, provocând îndoieli în privința raportului (ierarhic) dintre acele norme concurente și interpretarea lor, cu condiția, bineînțeles, ca dispoziția concurentă „surprinzătoare” să nu fi scăpat din vedere.

Situația aceasta este insuportabilă pentru cetățenii neprofesioniști cărora li se adresează legea, paralizând și activitatea judecătorilor care nu au nici timpul, nici posibilitatea de a cerceta de fiecare dată dacă undeva în universul extins al legislației române există vreo lege care „prevede altfel”. Ei trebuie să aibă constant frica ignorării unei astfel de legi, cu consecința că se vor confrunta cu reproșul disciplinar de „gravă neglijență”. Este un reproș foarte serios și în același timp greu de respins de cel care, înainte de toți, trebuie să știe legea, chiar dacă în realitatea condițiilor discutate nu se poate. Este de la sine înțeles că și părțile suferă ca urmare a acestei situații. Așadar, toți sunt părăsiți de legiuitor, care, la rândul lui, nu are de ce se teme.

Factorii care au favorizat această evoluție deplorabilă, general deplânsă în lumea juriștilor, sunt multipli și nu pot fi discutați aici în mod detaliat. Fapt este, însă, că deficiențele se vor amplifica și de acum încolo, dacă nu va fi schimbat radical modul de legiferare conform bunelor practici ale țărilor europene care se bucură de o legislație stabilă ca precondiție indispensabilă a armoniei sociale și a bunei funcționări a economiilor lor performante. Numai o legislație de înaltă calitate, care corespunde nevoilor, care este transparentă, clară, coerentă, concordantă și – cu privire la obiectivele sale – eficientă, poate evolua și spre stabilitatea indispensabilă pentru o țară care nu vrea să se limiteze la exportul oamenilor buni, ci vrea să-și câștige un loc aparte pe harta Europei, în condițiile în care un asemenea loc se dovedește a fi din ce în ce mai dificil de câștigat și de păstrat. Fără îndoială, luarea la cunoștință și respectarea strictă a dispozițiilor *Legii nr. 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative* ar putea fi deja un pas important în direcția bună.

Problemele expuse – de obscuritate și neconcordanță legislativă – privesc în mod deosebit și cadrul normativ din domeniul organizării judiciare. Cert este că graba cu care s-a creat legislația necesară în vederea apropierei aderării la UE a fost unul dintre factorii nocivi care au împiedicat profund o demarare reușită, chiar dacă eforturile făcute, inclusiv cele trei legi de reformă a justiției (nr. 303/2004, nr. 304/2004 și nr. 317/2004), elaborate în perioada 2003 – 2004 și intrate în vigoare în toamna anului 2004, au reprezentat o bază bună pentru a merge înainte. Ele au și fost acceptate ca atare de Uniunea Europeană și au permis în 2004 închiderea Capitolului de preaderare privind Justiția, figurând ca atașament la actele istorice respective.

Adevărul trist este însă că, în special începând cu anul 2005, aceste *pietre miliare* pentru o justiție independentă și performantă au fost schimbate și maltratate prin politizarea și personalizarea unor lucruri care ar trebui să fie strict apreciate cu profesionalism, dar care, cel puțin aparent, au fost abordate deseori nu prin prisma intereselor sistemului, ci sub imperiul unor orgolii negative, pur personale.

Cu toate acestea, nu poate fi negat faptul că și legile menționate mai sus au avut nevoie să evolueze spre dorita înaltă calitate, așa cum și fusese prevăzut la acea vreme. O bună legiferare nu se face nicăieri în grabă. Dimpotrivă, experiența din alte țări a dovedit că legiferarea *de lege artis* pentru o *reformă a justiției*, fundamentală și cuprinzătoare, necesită mulți ani, chiar într-un stat cu o capacitate administrativă/legislativă pe deplin proporțională cu o asemenea provocare. Aici vorbim numai de procesul de legiferare, după care, bineînțeles, urmează un proces intens de pregătire și de implementare, care într-un astfel de caz va necesita alți ani până când reforma va putea fi împlinită.

În schimb, în România, legiferarea respectivă s-a făcut în decurs de mai puțin de un an. Mai mult, reglementările secundare abundente aferente așa-numitelor legi de reformă a justiției au fost întocmite de către CSM-ul de la acea vreme chiar într-o perioadă de circa 2 luni, datorită presiunilor externe în sens larg, presiuni care, de altfel, au persistat, fiind datorate uneori unor incorecte informări, în dezacord cu *acquis-ul comunitar*, cu respectul pentru independența justiției, cu pretențiile de *best practice* sau chiar cu legile interne. Desigur, nu poate fi luată în considerare ideea conform căreia capacitatea legislativă/administrativă din România acelor vremuri, în fapt aproape identică cu aceea actuală, ar fi permis depășirea în timp record și cu asemenea calitate reforme de proporție mai mică, dar de mult mai lungă durată, în unele țări europene cu sisteme judiciare bine așezate.

Așadar, în asemenea condiții, nu a putut fi vorba de legiferare *de lege artis*. Aceasta ar fi presupus, înainte de toate, întocmirea unor obiective bine definite pentru o justiție independentă și performantă, care să corespundă cu nevoile și posibilitățile țării, o analiză profundă a neajunsurilor sistemului existent în comparație cu aceste obiective, un *master plan* treptat de măsuri legislative și organizatorice/administrative necesare pentru a adapta sistemul – de la INM până la ICCJ – pas cu pas, pe termen scurt, mediu și lung, acestor obiective, o analiză profundă de fezabilitate, indispensabilă pentru a executa acest proiect pe plan financiar, pe planul resurselor umane, pe planul pregătirii profesionale, pe planul condițiilor de spațiu și așa mai departe.

Însă nu a lipsit numai *master planul*, fiind absente chiar și mijloacele pentru a stabili un astfel de plan – ca, de exemplu, reperele concrete pentru a măsura într-un mod serios nevoile de personal în diferitele funcții ale sistemului judiciar. Reperele de acest tip lipsesc și astăzi, în aceeași măsură ca și o statistică judiciară serioasă, care ar putea aproviziona pe aceia care poartă responsabilitatea pentru sistemul judiciar cu date pertinente, necesare organizării și administrării sistemului cu un scop precis spre eficiență și performanță.

Lipsa asigurării acestei baze de planificare este primul neajuns care va împiedica în continuare orice reușită către îndreptarea fundamentală a sistemului. Oricum, între timp, lucrurile s-au dezvoltat, sub anumite aspecte, dincolo de orice

prescripție în vederea unei însănătoșiri apropiate. Un exemplu semnificativ – dar nu singular – în acest sens îl reprezintă situația resurselor umane de la Înalta Curte de Casație și Justiție. S-ar părea că nu va mai dura mult până când vârsta medie a judecătorilor de la ICCJ se va asemăna cu vârsta medie a echipei naționale de fotbal. Diferența în această privință între cele două este că, prin înlocuirile obișnuite, vârsta medie de la echipa de fotbal se păstrează cu timpul care trece, pe când personalul de la Înalta Curte va fi menținut în funcție până la vârsta de pensionare, după care va urma un val masiv de recrutări cu care se va repeta același ciclu nepotrivit, dacă nu se vor schimba radical și grabnic condițiile și metodele de recrutare pentru instanța supremă.

De altfel, problema lipsei de grijă și de planificare pentru resurse umane privește, nu mai puțin, întregul sistem judiciar. Piramida în funcție de vârstă este cu susul în jos. Și vârful său „pe pământ” se lărgeste cu fiecare zi. Dar, în loc de a raționaliza, de a facilita și de a diminua munca, procedurile se complică din ce în ce mai mult – noile coduri de procedură, dar nu numai ele, excelează în această privință – și, în consecință, se recrutează și acum numeroși magistrați. De asemenea, continuă să se renunțe, într-o oarecare măsură, chiar la necesitatea unui parcurs obișnuit prin INM, creându-se astfel probleme de resurse umane, care, inevitabil, vor afecta sistemul pe timpul de viață profesională a celor care sunt pripit recrutați sau insuficient pregătiți, dar numiți pe viață.

De altfel, în condițiile enunțate, este deja de întrevăzut data calendaristică apropiată când INM-ul ar trebui să fie în mare parte pus la naftalină pentru o perioadă foarte îndelungată. Desigur, este de asemenea calculabilă ziua când corpul de magistrați cu vârsta medie mult prea tânără de astăzi va fi îmbătrânit și când, prin urmare, INM-ul va trebui să fie redeşteptat cu o capacitate mult mai mare pentru a înlocui în scurt timp resursele umane în aceeași manieră și cu aceleași consecințe nocive, astfel încât *cercul vicios* poate continua...

Revenind la ICCJ, situația se dovedește încă sub multe alte aspecte reprezentativă pentru neajunsurile discutate.

Supraîncărcarea totală a Curții este, intenționat sau neintenționat, rezultatul unei neconcordanțe incomensurabile între, pe de o parte, dispozițiile procedurale care generează valori de dosare spre această instanță și, pe de altă parte, lipsa vădită de resurse pertinente pentru a stăpâni acest talaz. Comparați numărul mediu de dosare avute în lucru de către un judecător la instanțele supreme din sistemul francez, german, englez, olandez ș.a.m.d., cu numărul mediu al dosarelor lucrate de un judecător la ICCJ, și veți descoperi o discrepanță de neimaginat. Pe de altă parte, dacă le comparați cu numărul mediu de dosare lucrate de un judecător la nivelul judecătoriilor în aceste țări, veți descoperi congruențe aproximative. Veți putea constata faptul că, de multe ori, completele ICCJ au mai multe dosare pe rol în cursul unei săptămâni decât are pe rol, în cursul unui an, un complet de judecată la instanțele supreme din țările mai sus menționate.

În aceste condiții, consecințele nocive inevitabile ale acestor neajunsuri pentru actul de justiție la nivelul ICCJ nu mai trebuie discutate, dacă presupunem că situația în țările menționate este una normală.

Uitați-vă însă și la activitatea instanțelor străine, altele decât cele supreme. Veți constata că, în raport cu România, numai o fracțiune din numărul dosarelor care ajung la ICCJ ajunge la instanțele supreme respective. Cu alte cuvinte, așa cum este general recunoscut, la ICCJ ajung prea multe dosare care nu ar trebui să ajungă, fiindcă nu reprezintă nicio chestiune de drept de tranșat de către o instanță de casație, așa cum este concepută ICCJ potrivit Constituției României – concepție, bineînțeles, care nu se aseamănă deloc cu realitatea, în care această instanță poate fi comparată prea des cu o instanță de fond.

În același timp, pe când rolul instanțelor supreme străine menționate ca îndrumătoare eficiente pentru o jurisprudență unitară a instanțelor judecătorești nu se abate de la chestiune, ICCJ este foarte departe de a îndeplini o asemenea funcție. În condițiile în care în România jurisprudența neunitară a instanțelor – inclusiv a însăși ICCJ, bineînțeles – este încă și acum recunoscută ca o mare și fundamentală problemă pentru *securitatea raporturilor juridice*, se discută în alte părți doar despre condițiile în care o jurisprudență unitară și constantă poate fi abandonată sau schimbată, fără a încălca *această cerință fundamentală*. Așadar, se vede și aici, prin comparație cu alte sisteme performante, că sistemul judiciar român încă are o mare problemă de rezolvat, problemă care nu poate fi depășită din interiorul sistemului, dar a cărei soluție depinde, înainte de toate, de voința politică de a o redresa printr-o legiferare potrivită și prin măsuri organizatorice/administrative aferente.

Într-adevăr, situația ICCJ este emblematică pentru neconcordanțele legislative în domeniul organizării sistemului judiciar, chiar în relația cu Constituția. Art. 126 alin. (3) CR dispune că *„Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale”*. Însă, așa cum am arătat, în împrejurările actuale nu există nici proceduri și nici cadru instituțional în sens larg, care ar permite ICCJ să-și îndeplinească acest mandat constituțional neechivoc. Incontestabil, nici procedura stufoasă referitoare la *hotărârile preliminare*, nici procedura, de asemenea stufoasă, referitoare la recursul în interesul legii, nu sunt nici pe departe apte pentru a asigura *„interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești”*.

Este vorba de o problemă de care se plâng înainte de toate judecătorii înșiși. Pentru a aborda lucrurile în mod serios, s-a constituit în anul 2009, în cadrul unui program PHARE, dedicat problemei de jurisprudență neunitară, un grup de lucru, compus din judecători și procurori de la toate nivelurile de instanțe și parchete, dintre care și judecători și președinți de secție de la ICCJ. Sub conducerea fostului vicepreședinte ICCJ, Anton Pandrea, grupul de lucru a elaborat un proiect de lege privind *„Promovarea practicii unitare la nivelul instanțelor judecătorești”*, cu motivare detaliată. Propunerea prevedea o soluție comparabilă ca eficiență cu aceea din alte țări, dar adaptată la condițiile din sistemul național, inclusiv cu propuneri adecvate pentru degrevarea ICCJ de alte sarcini.

În anul 2010, proiectul de lege elaborat de grupul de lucru a fost agreat și la nivelul ICCJ și la nivelul CSM, fiind trimis Ministerului Justiției, cu aviz favorabil și solicitarea de a lua inițiativă legislativă. În aceeași perioadă, actuala judecătoare de la Curtea Constituțională, doamna prof. univ. dr. Mona Pivniceru, în funcția sa de atunci, de Președinte al Asociației Magistraților din România, și dl. procuror de la