

# Sinteza principalelor modificări și completări aduse Codului de procedură civilă prin Legea nr. 138/2014

Prof. univ. dr. **Gabriel BOROI**<sup>[1]</sup>

Judecător **Delia-Narcisa THEOHARI**<sup>[2]</sup>

În cuprinsul prezentului studiu am procedat la examinarea punctuală a principalelor modificări și completări aduse Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, schimbări legislative impuse îndeosebi de necesitatea corijării anumitor inconveniente rezultate din aplicarea sa în practică.

De la debutul acestui demers, se impune sublinierea faptului că modificările și completările aduse normelor de drept procesual civil prin dispozițiile Legii nr. 138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe<sup>[3]</sup> se vor aplica numai proceselor și executărilor silite începute ulterior intrării acesteia în vigoare. Astfel, potrivit art. 24 NCPC, dispozițiile legii noi de procedură se aplică numai proceselor și executărilor silite începute după intrarea acesteia în vigoare. De asemenea, în conformitate cu art. 25 alin. (1) NCPC, procesele în curs de judecată, precum și executările silite începute sub legea veche rămân supuse acelei legi.

Comentariul următor este structurat după denumirea marginală a articolului în cadrul căruia a operat modificarea sau completarea analizată, cu indicarea numărului de articol și, uneori, a conținutului său, în situațiile în care acesta nu a rezultat cu claritate din denumirea marginală.

## ■ **Judecătoria (art. 94 NCPC – competența materială a judecătorilor)**

Prima completare vizează includerea *cererilor de declarare judecătorească a morții unei persoane* în competența materială a judecătorilor [art. 94 pct. 1 lit. h<sup>1</sup>) NCPC].

Anterior acestei completări, cererile de declarare judecătorească a morții unei persoane, introduse după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, erau atribuite în competența materială a tribunalului, potrivit art. 95

---

<sup>[1]</sup> Rector al Universității „Nicolae Titulescu” din București, formator la Institutul Național al Magistraturii.

<sup>[2]</sup> Judecător în cadrul Tribunalului București, Secția a IV-a civilă, asistent în cadrul Universității „Nicolae Titulescu” din București – Facultatea de Drept, la disciplinele drept civil și drept procesual civil.

<sup>[3]</sup> M. Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014. Data intrării în vigoare a Legii nr. 138/2014 este 19 octombrie 2014.

pct. 1 NCPC, ca instanță de drept comun în ceea ce privește judecata în primă instanță, nefiind enumerate în competența altor instanțe.

De asemenea, în cadrul Titlului III din Cartea a VI-a a Codului de procedură civilă, dedicat procedurii de declarare a morții, nu este specificată decât competența teritorială de soluționare a cererilor analizate, fără nicio referire la instanța competentă material, astfel încât acestea reveneau, în primă instanță, în competența de soluționare a tribunalului, conform celor argumentate în precedent.

În același context, se impune menționarea faptului că cererile în discuție nu fac parte nici dintre cele date de Codul civil în competența instanței de tutelă și de familie, pentru ca, anterior prezentei completări, să fi fost considerate că ar intra în competența materială a judecătorei, potrivit art. 94 pct. 1 lit. a) NCPC. Astfel, conform art. 107 alin. (1) NCC, instanța de tutelă are competența de soluționare a procedurilor prevăzute de Codul civil privind ocrotirea persoanei fizice. În cadrul Titlului III al Cărtii I din noul Cod civil, denumit „Ocrotirea persoanei fizice”, sunt tratate tutela minorului, ocrotirea interzisului judecătoresc și curatela, declararea judecătorească a morții unei persoane nefiind o măsură de ocrotire a persoanei, ci un demers judiciar legat de capacitatea civilă a persoanei fizice.

Anterior intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă, însă ulterior intervenirii modificărilor prescrise prin O.U.G. nr. 58/2003 privind modificarea și completarea Codului de procedură civilă din 1865<sup>[1]</sup>, cererile de declarare a morții unei persoane erau de competența materială a judecătorei, potrivit art. 1 pct. 1 CPC 1865, judecătoria fiind instanță de drept comun în ceea ce privește judecata în primă instanță. Astfel, prin art. 1 pct. 3 din O.U.G. nr. 58/2003, care a abrogat lit. g) de la art. 2 pct. 1 CPC 1865, s-a procedat la eliminarea din competența materială a tribunalului a cererilor privind declararea morții unei persoane, acestea fiind integrate în competența de primă instanță a judecătorei.

În concluzie, prin completarea efectuată s-a intenționat reintroducerea în competența materială a judecătorei a cererilor specificate, păstrându-se ca atare modificările aduse Codului de procedură civilă din 1865 în același sens prin O.U.G. nr. 58/2003, rațiunea completării având la bază argumente ce țin de complexitatea relativ redusă a acestor cauze. Totodată, nu ar fi existat o justificare pertinentă pentru disocierea, în planul competenței materiale, a unor pricini de complexitate și conținut relativ asemănătoare cu cererea de declarare a morții unei persoane, cum este cazul cererii de punere sub interdicție, atribuite în competența judecătorei, ca instanță de tutelă.

Nu numai cererile de declarare a morții unei persoane sunt, în prezent, de competența de soluționare în primă instanță a judecătorei, dar și cele privind constatarea nulității hotărârii declarative de moarte în cazul în care persoana este în viață și cele referitoare la rectificarea datei morții cuprinse

[1] M. Of. nr. 460 din 28 iunie 2003.

într-o atare hotărâre, aspecte ce rezultă din dispozițiile art. 948 alin. (1) și art. 949 NCP.

Prezenta schimbare legislativă în materie de competență nu va determina însă declinarea competenței de soluționare a cererilor de declarare a morții aflate pe rolul instanțelor judecătorești, la data intrării în vigoare a Legii nr. 138/2014.

Astfel, potrivit art. 25 alin. (2) NCP, procesele în curs de judecată la data schimbării competenței instanțelor legal investite vor continua să fie judecate de acele instanțe, potrivit legii sub care au început. În caz de trimitere spre rejudecare, dispozițiile legale privitoare la competență, în vigoare la data când a început procesul, rămân aplicabile.

Ca atare, tribunalele investite la data intrării în vigoare a Legii nr. 138/2014 cu cereri de declarare a morții unor persoane nu vor proceda la admiterea excepției de necompetență materială și la declinarea competenței de soluționare a acestora în favoarea judecătorilor, chiar și în ipoteza în care cererea se află în etapa verificării și regularizării acesteia, contând, pentru aprecierea competenței instanței, data de înregistrare a cererii pe rolul acesteia. De asemenea, dacă intrarea în vigoare a Legii nr. 138/2014 intervine în cursul soluționării apelului declarat împotriva sentinței pronunțate de tribunal asupra unei astfel de cereri, în caz de admitere a acestei căi de atac de către curtea de apel, de anulare a sentinței și de trimitere a cauzei spre rejudecare, aceasta se va face către tribunal, iar nu către judecătorie.

Trebuie adăugat faptul că prin art. VII din Legea nr. 138/2014 a fost introdus art. 12<sup>3</sup> în cadrul Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă<sup>[1]</sup>, potrivit căruia prin sintagma «președintele instanței» din cuprinsul art. 937 (vizând măsurile prelabile luate în procedura punerii sub interdicție judecătorească) și prin termenul «președinte» din cuprinsul art. 944 (vizând măsurile prelabile luate în procedura declarării morții), din Codul de procedură civilă, se înțelege «*președintele completului de judecată*».

### ■ Dispoziții speciale (art. 136 NCP – dispoziții în materie de necompetență și conflicte de competență în privința secțiilor și completelor specializate ale aceleiași instanțe judecătorești)

A doua schimbare intervenită vizează art. 136 alin. (1) NCP, potrivit căruia dispozițiile privitoare la excepția de necompetență și la conflictul de competență se aplică prin asemănare și în cazul secțiilor specializate ale aceleiași instanțe judecătorești, modificarea constând exclusiv în precizarea tipului de hotărâre judecătorească prin care se soluționează aceste incidente procedurale, și anume *prin încheiere*.

Întrucât art. 136 alin. (1) NCP face trimitere prin asemănare la dispozițiile secțiunii privitoare la excepția de necompetență și la conflictul de com-

---

[1] M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

petență, dacă nu s-ar fi operat modificarea în discuție, instanța, admițând excepția de necompetență specializată (în practică fiind utilizată denumirea de excepție de necompetență „funcțională”) sau soluționând conflictul de competență ivit între secțiile specializate ale aceleiași instanțe judecătorești, ar fi trebuit să pronunțe o sentință, prin raportare la art. 132 alin. (3), art. 135 alin. (4) și art. 424 alin. (1) NCPC.

Potrivit art. 99 alin. (2) din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești<sup>[1]</sup>, modificat prin Hotărârea C.S.M. nr. 1049/2014<sup>[2]</sup>, în cazul transpunerii cauzei de la o secție la alta și de la un complet la altul, în condițiile legii, dosarul își păstrează numărul și este transpus la completul care judecă în aceeași zi, la secția competentă, respectiv la completul specializat competent, care are stabilită ședința în aceeași zi. Dacă în ziua respectivă nu este ședință de judecată la secția competentă sau, după caz, la un complet specializat competent din aceeași secție, dosarul se transpune la completul imediat următor al secției competente, respectiv al aceleiași secții. Dacă mai multe complete judecă în aceeași zi, repartizarea se va face între acestea în sistem ciclic.

Ca atare, după modificarea art. 136 alin. (1) NCPC, instanța, admițând excepția de necompetență specializată sau soluționând conflictul de competență ivit între secțiile specializate ale aceleiași instanțe judecătorești, se va pronunța prin încheiere. De asemenea, același va fi actul procedural și în situația în care incidentele menționate în precedent vizează complete specializate, prin raportare la art. 136 alin. (4) NCPC.

### ■ Excepția conexității (art. 139 NCPC)

În privința conexității, noul Cod de procedură civilă a eliminat din sfera condițiilor de admisibilitate a reunirii cauzelor în stare de conexitate cerința referitoare la aflarea pricinilor pe rolul unor instanțe de același grad, existentă în cadrul art. 164 alin. (1) CPC 1865. Ca atare, în reglementarea noului Cod pot fi conexe pricini aflate în etapa judecării lor în primă instanță, dar pe rolul unor instanțe de grad diferit (spre exemplu, se poate conexe o pricină aflată pe rolul judecătoriei cu o alta aflată pe rolul tribunalului, în măsura în care ambele cauze se găsesc în etapa judecării în primă instanță).

Modificarea adusă articolului indicat vizează stabilirea unui regim diferențiat de soluționare a excepției de conexitate din perspectiva instanței căreia îi va fi trimis dosarul conexas, în ipoteza în care instanțele pe rolul cărora se află cauzele în stare de conexitate sunt de același grad, față de cea în care acestea sunt de grad deosebit. Astfel, dacă instanțele sunt de același grad, dosarul va fi trimis instanței mai întâi investite, în afară de cazul în care reclamantul și pârâtul cer trimiterea lui la una dintre celelalte

[1] Aprobat prin Hotărârea C.S.M. nr. 387/2005 (M. Of. nr. 958 din 28 octombrie 2005).

[2] M. Of. nr. 732 din 7 octombrie 2014.

## TITLUL PRELIMINAR.

# Domaniul de reglementare al Codului de procedură civilă și principiile fundamentale ale procesului civil

## Capitolul I. Domaniul de reglementare al Codului de procedură civilă

**Art. 1. Obiectul și scopul Codului de procedură civilă.** (1) Codul de procedură civilă, denumit în continuare *codul*, stabilește regulile de competență și de judecare a cauzelor civile, precum și cele de executare a hotărârilor instanțelor și a altor titluri executorii, în scopul înlăptuirii justiției în materie civilă.

(2) În înlăptuirea justiției, instanțele judecătorești îndeplinesc un serviciu de interes public, asigurând respectarea ordinii de drept, a libertăților fundamentale, a drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și persoanelor juridice, aplicarea legii și garantarea supremației acesteia.

**Art. 2. Aplicabilitatea generală a Codului de procedură civilă.** (1) Dispozițiile prezentului cod constituie procedura de drept comun în materie civilă.

(2) De asemenea, dispozițiile prezentului cod se aplică și în alte materii, în măsura în care legile care le reglementează nu cuprind dispoziții contrare.

**Reglementarea anterioară:** art. 721 CPC 1865.

**Art. 3. Aplicarea prioritărilor a tratatelor internaționale privitoare la drepturile omului.** (1) În materiile reglementate de prezentul cod, dispozițiile privind drepturile și libertățile persoanelor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Constituția, Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și prezentul cod, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care prezentul cod conține dispoziții mai favorabile.

**Legislație conexas:** ► art. 20 din Constituție; ► art. 4 NCC.

**Art. 4. Aplicarea prioritărilor a dreptului Uniunii Europene.** În materiile reglementate de prezentul cod, normele obligatorii ale dreptului Uniunii Europene se aplică în mod prioritar, indiferent de calitatea sau de statutul părților.

**Legislație conexas:** ► art. 148 din Constituție; ► art. 5 NCC.

## Capitolul II. Principiile fundamentale ale procesului civil

**Art. 5. Îndatoriri privind primirea și soluționarea cererilor.** (1) Judecătoria au îndatorirea să primească și să soluționeze orice cerere de competența instanțelor judecătorești, potrivit legii.

(2) Niciun judecător nu poate refuza să judece pe motiv că legea nu prevede, este neclară sau incompletă.

(3) În cazul în care o pricină nu poate fi soluționată nici în baza legii, nici a uzanțelor, iar în lipsa acestora din urmă, nici în baza dispozițiilor legale privitoare la situații asemănătoare, ea va trebui judecată în baza principiilor generale ale dreptului, având în vedere toate circumstanțele acesteia și ținând seama de cerințele echității.

(4) Este interzis judecătorului să stabilească dispoziții general obligatorii prin hotărârile pe care le pronunță în cauzele ce îi sunt supuse judecării.

**Art. 6. Dreptul la un proces echitabil, în termen optim și previzibil.**

(1) Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în termen optim și previzibil, de către o instanță independentă, imparțială și stabilită de lege. În acest scop, instanța este datoră să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a judecării.

(2) Dispozițiile alin. (1) se aplică în mod corespunzător și în faza executării silite.

**Legislație conexă:** ► art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului; ► art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene; ► art. 10 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M. Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005).

**Art. 7. Legalitatea.** (1) Procesul civil se desfășoară în conformitate cu dispozițiile legii.

(2) Judecătorul are îndatorirea de a asigura respectarea dispozițiilor legii privind realizarea drepturilor și îndeplinirea obligațiilor părților din proces.

**Art. 8. Egalitatea.** În procesul civil părților le este garantată exercitarea drepturilor procesuale, în mod egal și fără discriminări.

**Art. 9. Dreptul de dispoziție al părților.** (1) Procesul civil poate fi pornit la cererea celui interesat sau, în cazurile anume prevăzute de lege, la cererea altei persoane, organizații ori a unei autorități sau instituții publice ori de interes public.

(2) Obiectul și limitele procesului sunt stabilite prin cererile și apărările părților.

(3) În condițiile legii, partea poate, după caz, renunța la judecarea cererii de chemare în judecată sau la însuși dreptul pretins, poate recunoaște pretențiile părții adverse, se poate învoi cu aceasta pentru a pune capăt, în tot sau în parte, procesului, poate renunța la exercitarea căilor de atac ori la

executarea unei hotărâri. De asemenea, partea poate dispune de drepturile sale în orice alt mod permis de lege.

**Art. 10. Obligațiile părților în desfășurarea procesului.** (1) Părțile au obligația să îndeplinească actele de procedură în condițiile, ordinea și termenele stabilite de lege sau de judecător, să își probeze pretențiile și apărările, să contribuie la desfășurarea fără întârziere a procesului, urmărind, tot astfel, finalizarea acestuia.

(2) Dacă o parte deține un mijloc de probă, judecătorul poate, la cererea celeilalte părți sau din oficiu, să dispună înfățișarea acestuia, sub sancțiunea plății unei amenzi judiciare.

**Reglementarea anterioară:** art. 129 alin. (1) CPC 1865.

**Art. 11. Obligațiile terților în desfășurarea procesului.** Orice persoană este obligată, în condițiile legii, să sprijine realizarea justiției. Cel care, fără motiv legitim, se sustrage de la îndeplinirea acestei obligații poate fi constrâns să o execute sub sancțiunea plății unei amenzi judiciare și, dacă este cazul, a unor daune-interese.

**Art. 12. Buna-credință.** (1) Drepturile procesuale trebuie exercitate cu bună-credință, potrivit scopului în vederea căruia au fost recunoscute de lege și fără a se încălca drepturile procesuale ale altei părți.

(2) Partea care își exercită drepturile procesuale în mod abuziv răspunde pentru prejudiciile materiale și morale cauzate. Ea va putea fi obligată, potrivit legii, și la plata unei amenzi judiciare.

(3) De asemenea, partea care nu își îndeplinește cu bună-credință obligațiile procesuale răspunde potrivit alin. (2).

**Reglementarea anterioară:** art. 723 CPC 1865.

**Legislație conexasă:** art. 14 NCC.

**Art. 13. Dreptul la apărare.** (1) Dreptul la apărare este garantat.

(2) Părțile au dreptul, în tot cursul procesului, de a fi reprezentate sau, după caz, asistate în condițiile legii. În recurs, cererile și concluziile părților nu pot fi formulate și susținute decât prin avocat sau, după caz, consilier juridic, cu excepția situației în care partea sau mandatarul acesteia, soț ori rudă până la gradul al doilea inclusiv, este licențiată în drept.

(3) Părților li se asigură posibilitatea de a participa la toate fazele de desfășurare a procesului. Ele pot să ia cunoștință de cuprinsul dosarului, să propună probe, să își facă apărări, să își prezinte susținerile în scris și oral și să exercite căile legale de atac, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege.

(4) Instanța poate dispune înfățișarea în persoană a părților, chiar atunci când acestea sunt reprezentate.

**Constituționalitate.** Prin Decizia nr. 462/2014 (M. Of. nr. 775 din 24 octombrie 2014), Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că **dispozițiile din Codul de procedură civilă cuprinse în art. 13 alin. (2) teza a II-a, art. 83 alin. (3), precum și în art. 486 alin. (3) cu referire**

**la mențiunile care decurg din obligativitatea formulării și susținerii cererii de recurs prin avocat sunt neconstituționale.** Curtea a învederat faptul că îi revine legiuitorului sarcina ca, în temeiul art. 147 alin. (1) din Constituție, să pună de acord cu Legea fundamentală și cu prezenta decizie întreaga reglementare procesuală a recursului, având în vedere că dispozițiile legale criticate din Codul de procedură civilă referitoare la obligativitatea persoanelor fizice de a fi asistate și, după caz, reprezentate, sub sancțiunea nulității, numai de către un avocat la redactarea cererii și a motivelor de recurs, precum și în exercitarea și susținerea acestuia sunt contrare accesului liber la justiție și dreptului la apărare. În motivarea deciziei, Curtea a arătat, printre altele: „Accesul la justiție nu este un drept absolut, putând fi limitat prin anumite condiții de formă și de fond impuse de legiuitor, prin raportare la dispozițiile art. 21 din Constituție. Aceste condiționări nu pot fi acceptate dacă afectează dreptul fundamental în chiar substanța sa. Prin urmare, limitările aduse dreptului fundamental sunt admisibile doar în măsura în care vizează un scop legitim și există un raport de proporționalitate între mijloacele folosite de legiuitor și scopul urmărit de acesta (...). Stabilirea unor condiționări pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie, în sine, o încălcare a accesului liber la justiție, el presupunând accesul la mijloacele procedurale prin care se înfăptuiește justiția, fiind de competența exclusivă a legiuitorului de a institui regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești, soluție ce rezultă din dispozițiile art. 126 alin. (2) din Constituție. Însă legiuitorul este ținut să o facă orientându-se după principiul *est modus in rebus*, respectiv să fie preocupat ca exigențele instituite să fie îndeajuns de rezonabile încât să nu pună sub semnul întrebării însăși existența dreptului (...). În aceste condiții, orice limitare a accesului liber la justiție, oricât de neînsemnată ar fi, trebuie să fie temeinic justificată, analizându-se în ce măsură dezavantajele create de ea nu cumva depășesc posibilele avantaje (...). Așadar, instituirea unei căi de atac ca modalitate de acces la justiție implică în mod necesar și asigurarea posibilității de a o utiliza pentru toți cei care au un drept, un interes legitim, capacitate și calitate procesuală și revine Curții Constituționale competența de a analiza caracterul proporțional al condiției suplimentare impuse (...). Prin instituirea obligativității reprezentării și asistării părților prin avocat ca o condiție de admisibilitate a exercitării căii de atac a recursului, legiuitorul a reglementat o limită a accesului liber la justiție, aspect care se constituie într-o veritabilă intervenție a statului în configurarea și structurarea acestui drept fundamental. De principiu, o asemenea intervenție a statului este permisă tocmai datorită naturii dreptului prevăzut la art. 21 din Constituție, drept care presupune, în mod intrinsec, o reglementare statală. Întrucât exercitarea căilor de atac reprezintă o fațetă a accesului liber la justiție și fiind vorba de o intervenție etatică, îi revine Curții Constituționale sarcina de a analiza, prin prisma unui test de proporționalitate dezvoltat în jurisprudența sa (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 266 din 21 mai 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 443 din 19 iulie 2013), dacă limitele impuse prin intervenția legiuitorului acestui drept – respectiv reglementarea obligativității reprezentării și asistării prin avocat în etapa procesuală a recursului – reprezintă o limitare rezonabilă care să nu fie disproporționată cu obiectivul urmărit și care să nu transforme dreptul într-unul iluzoriu/teoretic. Conform principiului proporționalității, orice măsură luată trebuie să fie **adecvată** – capabilă în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, **necesară** – indispensabilă pentru îndeplinirea scopului și **proporțională** – justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit. Astfel, în vederea realizării testului de proporționalitate, Curtea trebuie, mai întâi, să



stabilească scopul urmărit de legiuitor prin măsura criticată și dacă acesta este unul legitim, întrucât testul de proporționalitate se va putea raporta doar la un scop legitim.

Curtea constată că, astfel cum rezultă din expunerea de motive care a însoțit proiectul Codului de procedură civilă, scopul urmărit de legiuitor prin instituirea obligației persoanelor fizice de a fi asistate și, după caz, reprezentate de avocat la redactarea cererii și a motivelor de recurs, precum și în exercitarea și susținerea acestuia îl reprezintă impunerea unei rigori și discipline procesuale pentru evitarea introducerii unor cereri de recurs în mod abuziv, șicanator sau informe, care nu se încadrează în mod riguros în motivele de recurs. Prin urmare, legiuitorul, pe de o parte, a urmărit asigurarea unei reprezentări juridice adecvate a părților și, pe de altă parte, asigurarea funcționării corespunzătoare a instanțelor de recurs care examinează numai chestiuni de legalitate, respectiv conformitatea hotărârii pronunțate cu legea. Această regulă corespunde noii viziuni asupra recursului reglementat ca o cale extraordinară de atac, potrivit căreia condițiile de exercitare sunt stricte, iar motivele de recurs sunt limitativ circumscrise respectării legalității. Prin urmare, Curtea constată că scopul urmărit de legiuitor este unul legitim.

Instituirea obligativității reprezentării și asistării părților prin avocat în calea de atac a recursului, respectiv obligația redactării cererii de recurs, precum și a exercitării și susținerii recursului numai prin avocat, este *in abstracto* o măsură adecvată pentru impunerea unei rigori și discipline procesuale.

Cu privire la caracterul necesar al măsurii criticate, Curtea constată că, potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, legiuitorul este singurul în drept să stabilească procedura de judecată, așadar, să aleagă procedura potrivită în raport cu scopul legitim urmărit. În speță, scopul legitim urmărit este buna administrare a justiției prin creșterea calității actului de justiție în procedura recursului, astfel încât reprezentarea și asistarea prin avocat sunt, de principiu, conforme acestui scop. De aceea, Curtea apreciază că opțiunea legiuitorului pentru această măsură, prin prisma finalității sale, este necesară pentru atingerea scopului urmărit. Însă Curtea reține că, pentru motivele ce se vor arăta în continuare, această măsură, astfel cum a fost reglementată, nu apare ca fiind proporțională cu scopul legitim urmărit din perspectiva relației existente între interesul general invocat și cel individual.

Astfel, referitor la existența justului echilibru între măsura care a determinat limitarea dreptului de acces liber la justiție și scopul legitim urmărit, Curtea constată că nu există un raport rezonabil de proporționalitate între cerințele de interes general referitoare la buna administrare a justiției și protecția drepturilor fundamentale ale individului, dispozițiile legale criticate consacrand un dezechilibru între cele două interese concurente.

În acest context, Curtea reține că prin condiționările impuse realizării interesului general menționat este afectat în mod iremediabil interesul individual, respectiv cel al persoanei care dorește să recurgă la concursul justiției în vederea realizării drepturilor și intereselor sale subiective. Astfel, condiționarea exercitării căii de atac de încheierea, în mod obligatoriu, a unui contract de asistență judiciară, drept condiție de admisibilitate a recursului, impune în sarcina individului atât condiții excesive pentru exercitarea căii de atac a recursului, cât și costuri suplimentare și semnificative în raport cu cheltuielile efectuate de cetățean pentru plata serviciului justiției. Curtea reține că o atare condiție, în sine, este excesivă, depășind cadrul constituțional referitor la exercitarea căilor de atac. Legiuitorul trebuie să se preocupe de aplicarea riguroasă a principiului *est modus in rebus*,

întrucât instituirea unei căi de atac ca modalitate de acces la justiție implică, de principiu, asigurarea posibilității de a o utiliza pentru toți cei care au un drept, un interes legitim, capacitate și calitate procesuală. De aceea, dacă legiuitorul prevede obligativitatea reprezentării și asistării prin avocat în etapa procesuală a recursului, trebuie să reglementeze un mecanism de natură a permite realizarea scopului legitim urmărit la standardul calitativ propus, fără a impune o sarcină excesivă părților, indiferent de natura acesteia. În acest sens, Curtea reține că prin efectul dispozițiilor criticate se produce un dezechilibru în defavoarea justițiabilului, în sensul că acesta trebuie să suporte costurile sau sancțiunile procedurale, după caz.

Cu privire la costurile financiare pe care le implică această procedură în sarcina cetățenilor, Curtea reține că, potrivit art. 486 alin. (2) teza întâi din Codul de procedură civilă, la cererea de recurs se va atașa dovada achitării taxei de timbru, al cărui cuantum este stabilit prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru. (...) Curtea reține că prin aplicarea textelor de lege criticate, pe lângă cheltuielile ocazionate de plata acestor taxe, cetățeanului i s-a impus obligația formulării și susținerilor cererilor în recurs prin avocat, ceea ce presupune noi cheltuieli – suplimentare – în sarcina sa.

Prin urmare, Curtea trebuie să analizeze în ce măsură aceste cheltuieli care nu fac obiectul plății serviciului justiției prestat de către instanțele judecătorești pot intra sub incidența ajutorului public judiciar, astfel cum acesta este reglementat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2008, precum și sfera cetățenilor care pot beneficia de acest ajutor. O atare analiză este necesară pentru a se putea determina dacă statul a reglementat o procedură de asistență judiciară corespunzătoare cu noile cerințe procedural civile impuse în vederea garantării accesului efectiv la calea de atac a recursului (a se vedea, *mutatis mutandis*, Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 17 iulie 2012, pronunțată în cauza *Muscat împotriva Maltei*, paragraful 46). (...)

Curtea reține că acordarea ajutorului public judiciar se referă la persoane care nu pot face față din punct de vedere financiar cheltuielilor ocazionate de desfășurarea procedurilor judiciare și ale căror venituri se încadrează în limitele de venit prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 51/2008. Prin urmare, este evident că ajutorul public judiciar vizează «persoane aflate în dificultate materială» și se acordă «numai în acele situații în care cheltuielile certe sau previzibile periclitează întreținerea solicitantului și a persoanelor aflate în întreținerea sa. Situația materială se apreciază în raport cu sursele de venit ale solicitantului și ale membrilor familiei, precum și cu obligațiile periodice pe care aceștia le au». Așadar, Curtea constată că ajutorul public judiciar privește o categorie redusă de cetățeni, având în vedere și faptul că, pe lângă limitele de venit stabilite, se poate beneficia de acest ajutor numai într-o anumită limită în cursul unui an, limită ce se referă la toate formele de ajutor public judiciar, și nu doar la asistența juridică prin avocat necesară pentru îndeplinirea condiției de admisibilitate a recursului. Or, obligativitatea reprezentării și asistării prin avocat în etapa procesuală a recursului se răsfrațe asupra tuturor cetățenilor, chiar și asupra celor ale căror limite de venit nu se încadrează în prevederile ordonanței de urgență și care nu dispun întotdeauna de mijloace materiale pentru a plăti un avocat. Astfel, ajutorul public judiciar nu își găsește incidența și aplicarea în privința cvasimajorității cetățenilor, ceea ce echivalează cu reducerea corespunzătoare a patrimoniului lor, fără ca această reducere să reprezinte contravaloarea unui serviciu prestat de autoritățile statului. De aceea, ajutorul public judiciar nu poate fi considerat un remediu judiciar capabil să asigure accesul tuturor cetățenilor

la calea de atac a recursului. În consecință, ținând cont de cele arătate, Curtea constată că ajutorul public judiciar nu este un instrument apt să surmonteze și să corecteze inechitățile de fapt care pot apărea în urma aplicării textelor legale criticate, din moment ce calea de atac a recursului se închide definitiv pentru acești justițiabili. În consecință, aceste cheltuieli obligatorii se alătură celor efectuate cu plata taxei judiciare de timbru, rezultând o sarcină disproporționată pentru cetățeni, sarcină care, de altfel, se poate reflecta și asupra bugetului de stat. Or, de principiu, o asemenea sarcină financiară fiind suportată de justițiabil, creează un cadru juridic de natură a-l descuraja pe acesta să apeleze la serviciul justiției. Așadar, concluzionând, Curtea, având în vedere faptul că dreptul de a obține asistență juridică nu este un drept absolut, constată că sfera persoanelor care beneficiază de acest sprijin este redusă în mod semnificativ prin limitele impuse de legea specială, în condițiile în care calea de atac a recursului este deschisă tuturor persoanelor care au un interes în a o promova, interes care nu ar mai putea fi valorificat având în vedere costurile promovării unei asemenea proceduri. Curtea reține că statul nu a reușit să implementeze un mecanism coerent și eficient care să asigure posibilitatea efectivă a cetățenilor de a recurge la calea de atac a recursului. În acest context, Curtea apreciază că, în vederea atingerii standardului de creștere a calității actului de justiție pe care legiuitorul și l-a propus, trebuie stabilite remedii corelative obligațiilor impuse justițiabililor pentru a nu îngreuna situația procesuală și financiară a acestora. În acest sens, statul are obligația de a reglementa măsuri pozitive pentru a asigura caracterul efectiv al dreptului de acces liber la justiție (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 9 octombrie 1979, pronunțată în cauza *Airey împotriva Irlandei*, paragraful 25); în consecință, acesta trebuie să prevadă un mecanism de asistență judiciară pentru a asigura accesul efectiv la instanță, atunci când este reglementată obligativitatea asistenței prin avocat (a se vedea, în acest sens, hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului din 9 octombrie 1979, pronunțată în cauza *Airey împotriva Irlandei*, paragraful 26, și din 25 iunie 2013, pronunțată în cauza *Anghel împotriva Italiei*, paragraful 51).

De asemenea, în timp ce accesul liber la justiție aparține persoanei care se consideră vătămată, dreptul la apărare aparține oricărei persoane, inclusiv intimatului din procesul civil, atunci când este promovată calea de atac a recursului. În această situație, implicit intimatul, care nu are interes în exercitarea acestei căi de atac, are obligația de a încheia un contract de asistență juridică cu un avocat în vederea redactării și depunerii întâmpinării, situație în care și acesta poate beneficia de ajutor public judiciar, în condițiile legii speciale.

Mai departe, Curtea trebuie să ia în considerare că excepțiile de neconstituționalitate au fost ridicate în dosare legate de materia contenciosului administrativ. În această materie, spre deosebire de dreptul comun unde hotărârile pronunțate în primă instanță pot fi atacate cu apel cu toate consecințele care decurg din aceasta, Curtea observă că, potrivit art. 7 alin. (3) din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, legiuitorul a optat pentru menținerea căii de atac a recursului, și nu pentru înlocuirea acestuia cu calea de atac a apelului. În lumina noului Cod de procedură civilă, recursul în materia contenciosului administrativ este esențialmente diferit de recursul exercitat în această materie în vechea reglementare, care permitea, de principiu, examinarea cauzei sub toate aspectele pe calea recursului. Așadar, ca urmare a acestei excluderi, hotărârile primei instanțe date în litigiile de contencios administrativ rămân a fi supuse în continuare recursului. Prin efectul dispozițiilor legale criticate în materia contenciosului administrativ se ajunge la situația în

care părțile care sunt lipsite de calea de atac a apelului să fie obligate să formuleze recursul numai prin intermediul unui avocat (cu excepțiile prevăzute de lege, în cazul persoanelor care au studii juridice). Mai mult, întrucât termenul de formulare a recursului în materia contenciosului administrativ este de 15 zile de la data comunicării, față de termenul de recurs de 30 de zile din dreptul comun, obligația prevăzută de dispozițiile legale criticate reprezintă o cerință nerezonabilă impusă cetățeanului, în contextul în care, în termenul menționat, acesta trebuie să găsească resursele financiare sau să depună diligențele necesare, respectiv formularea unei cereri însoțite de toate înscrisurile doveditoare ale veniturilor, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2008, pentru a putea exercita calea de atac a recursului. Așadar, legiuitorul are îndreptățirea constituțională de a considera materia contenciosului administrativ ca fiind una aparte, cu reguli specifice, inclusiv în ceea ce privește stabilirea căilor de atac, însă acesta nu poate ignora aplicarea art. 21 din Constituție referitor la accesul liber la justiție, pentru că în caz contrar acesta ar deveni un drept iluzoriu și teoretic.

De asemenea, Codul de procedură civilă a prevăzut situații în care anumite hotărâri judecătorești pot fi atacate doar cu recurs (...). Nici în aceste cazuri, condițiile impuse prin dispozițiile legale criticate nu sunt justificate, deoarece în asemenea situații partea care formulează recurs urmărește, în fapt, să supună controlului de legalitate hotărârea atacată, iar pentru aceasta instanța de recurs trebuie să-și manifeste rolul activ.

În concluzie, Curtea constată că măsura reprezentării și asistării prin avocat în etapa procesuală a recursului nu este proporțională cu scopul urmărit de legiuitor, avantajul public fiind nesemnificativ în raport cu gradul de afectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale individului, respectiv cele consacrate de art. 21 și art. 24 din Constituție. (...) Dispozițiile legale criticate au afectat și dreptul la apărare din perspectiva intimatului ca o consecință a exercitării dreptului de acces liber la justiție realizat de recurent, însă dispozițiile legale criticate încalcă art. 24 din Constituție, garanție a dreptului la un proces echitabil, și din perspectiva recurrentului, din moment ce această dispoziție constituțională nu vizează doar apărarea în procesul desfășurat în fața primei instanțe de judecată, ci și dreptul de apărare prin exercitarea căilor legale de atac împotriva unor constatări de fapt sau de drept ori unor soluții adoptate de o instanță de judecată care sunt considerate greșite de către una sau alta din părțile din proces. În situația în care partea interesată este împiedicată să exercite calea de atac, aceasta nu-și va putea valorifica și apăra drepturile în fața instanței de recurs.

Mai mult, Curtea reține că obligația reprezentării și asistării prin avocat pentru exercitarea recursului echivalează, pe de o parte, cu transformarea conținutului acestui drept fundamental într-o condiție de admisibilitate a exercitării unei căi de atac, iar, pe de altă parte, cu convertirea acestui drept într-o obligație, ceea ce afectează substanța dreptului la apărare astfel cum este configurat în Constituție. Or, legiuitorul nu poate da dreptului la apărare garantat de Constituție valențe care, practic, contravin caracterului său de garanție a dreptului la un proces echitabil.

Așadar, având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că soluția legislativă criticată creează premisele transformării liberului acces la justiție și a dreptului la apărare în drepturi iluzorii, fapt care nu este de natură să conducă la consolidarea continuă, firească, a statului de drept, ceea ce atrage neconstituționalitatea acesteia”.

**Legislație conexă:** ► art. 24 din Constituție; ► art. 15 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M. Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005).