

ADMISIBILITATEA DAUNELOR COMINATORII ÎN JURISPRUDENȚĂ

Lect.univ.dr. Daniel Ghiță
Universitatea din Craiova

La consécration légale des amendes comminatoires n'exclut la continuation de l'emploi des astreintes. Ceux-ci sont admissibles même dans les conditions de la réglementation à caractère général, dans le corpus du Code de procédure civile, de la possibilité d'obliger le débiteur ou paiement d'amendes comminatoires, en vue d'assurer l'exécution des obligations de faire ou de ne pas faire. La majorité des doctrine et jurisprudence se prononce dans ce sens, y compris au niveau de l'instance suprême, les arguments élevés tenant à la reconnaissance légale, par des lois spéciales, des dommages comminatoires, mais aussi à la spécificité de celles-ci.

1. Consacrarea legală a daunelor cominatorii. Principiul executării în natură trebuie să fie de maximă aplicabilitate, astfel încât cu privire la toate categoriile de obligații, în cazul refuzului executării voluntare trebuie să se aibe în vedere, în primul rând, executarea silită în natură. Pentru aceasta trebuie utilizate toate mijloacele legale, atât cele directe, cât și cele indirecte. În tratarea daunelor cominatorii trebuie pornit de la ideea de bază că această instituție reprezintă un mijloc eficace de constrângere prin care se asigură executarea în natură a obligațiilor de a face, mai ales a celor care implică un fapt personal al debitorului. În ceea ce privește definirea daunelor cominatorii, doctrina este de acord că acestea reprezintă un mijloc juridic de constrângere a debitorului la executarea în natură, și constă într-o sumă de bani pe care debitorul trebuie să-o plătească pentru o unitate de timp, până la executarea obligației sau, altfel spus, reprezintă un procedeu execuțional ce constă într-o condamnare pecuniară eventuală, stabilită la o sumă oarecare pe fiecare unitate de timp, care asigură realizarea ordinului judecătoresc cu privire la obligația debitorului, constatată de justiție, prin amenințarea unei pedepse considerabile, susceptibile de a se mări la nesfârșit.¹

Un domeniu foarte important în care legiuitorul a optat pentru utilizarea daunelor cominatorii, pentru a determina executarea unor obligații de a face specifice, este cel al Legii nr. 18/1991 a fondului funciar. Conform art. 64 alin. 1 din Legea nr. 18/1991, republicată: "în cazul în care comisia locală refuză înmânarea titlului de proprietate emis de comisia județeană sau punerea efectivă în posesie, persoana nemulțumită poate face plângere la instanța în a cărei rază teritorială este situat terenul". Potrivit art. 64 alin. 2: "dacă instanța admite plângerea, primarul va fi obligat să execute de îndată înmânarea titlului de proprietate sau, după caz, punerea efectivă în posesie, sub sancțiunea condamnării la daune cominatorii pentru fiecare zi de întârziere, opțiunea majorității doctrinei din acel moment, precum și eficiența lor confirmată de o jurisprudență constantă

¹C. Stătescu, C. Bîrsan, Drept civil. Teoria generală a obligațiilor, Editura ALL, București, 1994, p. 286; T. R. Popescu, P. Anca, Teoria generală a obligațiilor, Editura Științifică, București, 1968, p. 316; I. Stoenescu, A. Hilsenrad, S. Zilberstein, Tratat teoretic și practic de procedură a executării silite, Editura Academiei, București, 1966, p. 265; S. Zilberstein, V. M. Ciobanu, I. Băcanu, Drept procesual civil, Executarea silită, II, Editura Lumina Lex, București, 1996, p. 33; L. Pop. Drept civil. Teoria generală a obligațiilor, Tratat, ed. a II-a, Editura Fundației "Chemarea", Iași, 1998, p. 475; I. Dogaru, P. Drăghici, Teoria generală a obligațiilor, Editura Științifică, București, 1999, p. 455.

și îndelungată, legiuitorul a prevăzut în lege, expres, daune cominatorii și nu amenzi cominatorii, care să fie încasate de stat.

Un alt domeniu în care legiuitorul a reglementat expres posibilitatea folosirii daunelor cominatorii este acela al constituirii societăților comerciale, mai exact al obligațiilor de a face ce au ca obiect anumite prestații specifice valabilei înființări a acestora. Astfel, conform art. 48 alin. 1 din Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale, republicată, dacă după înmatricularea societății se constată unele neregularități, aceasta este obligată să ia măsuri pentru înlăturarea lor, în cel mult 8 zile de la data constatării. Potrivit art. 48 alin. 2 din aceeași lege, în cazul în care societatea nu se conformează acestei obligații, orice persoană interesată poate solicita instanței să oblige organele societății să le regularizeze, sub sancțiunea plății de daune cominatorii. Deși aria de aplicare a daunelor cominatorii, în aceste cazuri, este foarte restrânsă, importantă este consacrarea lor într-o lege și, mai ales, alegerea acestui mijloc de constrângere și nu amenzilor cominatorii.

Se observă că în acest caz daunele cominatorii determină executarea unei obligații de a face - remedierea unor neregularități - care nu pot fi aduse la îndeplinire decât de respectiva societate supusă înmatriculării și nu de altcineva. Prin urmare, numai intervenția unui mijloc de constrângere indirectă poate asigura executarea unor astfel de obligații. De asemenea, în privința "creditorului" trebuie subliniat că acesta este reprezentat de orice persoană interesată în înlăturarea neregularităților. Singura condiție este să existe un asemenea interes². O dispoziție similară celei din Legea nr. 31/1990 găsim în art. 165 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice a funcțiilor publice și mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, dacă se constată unele neregularități după înmatriculare, grupul de interes economic constituit este obligat să ia măsuri pentru înlăturarea lor, în cel mult 8 zile de la data constatării acelor neregularități. În caz de neconformare orice persoană interesată poate cere tribunalului să oblige organele societății să regularizeze lipsurile, sub sancțiunea plății de daune cominatorii.

2. Consacrarea legală a amenzilor cominatorii. Odată cu modificarea Codului de procedură civilă, în anul 2000, unele soluții propuse de o parte a literaturii juridice, au fost consacrate legislativ. Astfel, prin Ordonanța de urgență nr. 138/2000 pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă, act normativ intrat în vigoare, în 2001 au fost introduse în Codul de procedură civilă dispoziții exprese privind executarea silită a obligațiilor de a face sau de a nu face.³ În forma de până atunci a Codului de procedură civilă nu existau dispoziții speciale privind executarea unor asemenea categorii de obligații, aplicabile fiind doar art. 1076 și 1077 din Codul civil, așa cum am văzut. Capitolul VI din Cartea a V-a se intitulază "Predarea silită a bunurilor și executarea silită a altor obligații de a face sau de a nu face", iar în secțiunea a IV-a a respectivului capitol se va reglementa executarea obligațiilor de a face sau de a nu face. Pe de o parte, art. 580² și art. 580⁴ alin.2 instituie, practic, aceleași forme de executare prevăzute în art. 1077 și respectiv art.1076 C.civ., adică autorizarea creditorului de a îndeplini el însuși sau prin alte persoane obligația de a face ori de a desființa lucrările făcute împotriva obligației de a nu face, pe cheltuiala debitorului. Pe de altă parte, și ceea ce este mai important, pentru

² Textul art. 48 alin. 2 a format obiectul unei excepții de neconstituționalitate, care a fost respinsă prin decizia nr. 145 din 9.05.2002 a Curții Constituționale; a se vedea Curierul Judiciar nr. 7/2002, p. 34.

³ O.U.G. nr. 138 este publicată în M. Of. nr. 479/2.10.2000 și a fost aprobată, cu modificări prin Legea nr. 219/2005 (M. Of. nr. 609/14.07.2005).

executarea obligațiilor de a face, care nu pot fi îndeplinite prin altă persoană decât debitorul, se prevăd, ca mijloace de constrângere, amenzi civile.

Conform art. 580³, "instanța sesizată de creditor poate obliga pe debitor, prin încheiere irevocabilă, dată cu citarea părților, să plătească, în favoarea statului, o amendă civilă de la 200.000 lei la 500.000 lei, stabilită pe zi de întârziere, până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu". Aceleași dispoziții se aplică, în mod corespunzător, și în cazul când titlul executoriu cuprinde o obligație de a nu face, potrivit art.580⁴ alin.1. Se observă că prin aceste modificări legislative se optează pentru amenzile cominatorii ca mijloc de constrângere, pentru asigurarea executării unor obligații de a face sau de a nu face, îndeosebi a celor care presupun un fapt personal al debitorului. Fiind prevăzute pe zi de întârziere, este evident că amenzile civile reglementate de art. 580³ C. proc. civ., au caracter cominatoriu, de amenințare, prin presiunea pe care o exercită asupra debitorului acumularea sumelor de bani, în cazul neexecutării obligației.

3. Comparație între daunele cominatorii și amenzile cominatorii. În analiza comparativă a celor două principale mijloace de constrângere indirectă, prin intermediul patrimoniului pledăm pentru generala aplicare a daunelor cominatorii, cu argumente pe care le considerăm întemeiate. Prin urmare, considerăm încă necesară consacrarea lor legală, prin dispoziții cu caracter general, așa cum s-a realizat și în dreptul francez. Oricum consacrarea legală a amenzilor cominatorii nu exclude utilizarea în continuare a daunelor cominatorii. De altfel, aceasta este și opinia instanței supreme, care într-o recentă decizie în interesul legii, s-a pronunțat în sensul că daunele cominatorii sunt admisibile prin condițiile reglementării obligării debitorului la plata amenzilor civile conform art. 580³ C. proc. civ.

În primul rând, trebuie precizat că daunele cominatorii și amenzile cominatorii au aceeași funcție, asigurând executarea în natură a unor obligații de a face sau de a nu face. Ambele reprezintă mijloace juridice de constrângere indirectă, prin intermediul patrimoniului, menite să înfrângă rezistența debitorului, prin amenințarea și presiunea pe care o exercită asupra acestuia, determinându-l să-și execute obligația asumată. Constrângerea exercitată prin intermediul acestor mijloace se realizează asupra bunurilor, asupra patrimoniului debitorului, având, într-un anume fel, caracter de pedeapsă pecuniară. Acordarea de daune cominatorii sau de amenzi cominatorii nu constituie o cale de executare silită, întrucât, prin intermediul lor, se tinde doar indirect la realizarea, într-un mod eficient, a executării silite. Cu toate acestea, ambele, odată stabilite sunt susceptibile de a fi urmărite silit.

Caracterul cominatoriu, ce caracterizează ambele mijloace de constrângere, are drept scop obligarea debitorului să-și îndeplinească în natură obligația de a face sau de a distruge ceea ce a făcut, încălcându-și obligația de a nu face. Nici daunele cominatorii, nici amenzile cominatorii nu au caracter reparator, ele neavând nici o legătură cu prejudiciul suferit de creditor, din cauza neexecutării obligației de către debitor. Ele se pot acorda independent de existența vreunui prejudiciu și nu se identifică cu daunele-interese compensatorii sau moratorii, fiind distincte de acestea și având o cu totul altă finalitate juridică. De asemenea, ambele au un caracter nedeterminat sub aspectul întinderii lor, necunoscându-se, de la început, cât timp debitorul nu-și va executa obligația.

Diferențele dintre amenda cominatorie și daunele cominatorii, pe care le vom prezenta în continuare, nu schimbă însă scopul și modul lor de funcționare, care sunt comune. Acestea ar fi, pe scurt, câteva asemănări între cele două mijloace indirecte de constrângere, deduse din caracterele lor, caractere pe care, cu privire la amenzile cominatorii, le-am prezentat mai sus, iar cu privire la daunele cominatorii, le vom dezvolta pe larg în cele ce urmează.

În ceea ce privește domeniul de aplicare al amenzilor cominatorii, în principiu, el este același cu cel al daunelor cominatorii. În general, și unele și altele, fiind mijloace de constrângere indirectă la executare, se pot aplica pentru a asigura executarea unor obligații de a face, de a nu face sau chiar de a da, obligații cu privire la care nu se poate obține executarea silită pe alte căi. Aceasta, cel puțin, ca regulă, întrucât, în privința daunelor cominatorii, se pot face unele precizări. De asemenea, tot în principiu, obligații a căror executare se realizează prin intermediul acestor mijloace, sunt obligații ce implică un fapt personal al debitorului sau, în orice caz, pot fi executate în natură doar de acesta. Dar, vom vedea, cu privire la daunele cominatorii, este excesiv a se restrânge domeniul lor de aplicare doar la aceste categorii de obligații.

Marea deosebire dintre amenzile cominatorii și daunele cominatorii constă în aceea că primele se plătesc în favoarea statului, făcându-se venit la buget, pe când daunele cominatorii se plătesc creditorului, față de care obligația nu se execută. În plus, amenzile cominatorii au, pe lângă caracterul de amenințare și presiune indirectă, și un puternic caracter sancționator, păstrând o parte din funcțiile unei amenzi civile propriu-zise. Este adevărat că, într-un anumit sens, și daunele cominatorii au un caracter sancționator, însă ele nu constituie totuși sancțiuni civile. Însă, considerăm că față de amenzile cominatorii, sistemul daunelor cominatorii este de maximă aplicabilitate, putând acționa pentru a se asigura executarea în natură a tuturor obligațiilor de a face sau de a nu face, care au un anumit specific, așa cum vom vedea. De aceea, în general, cu privire la executarea tuturor categoriilor de obligații de a face sau de a nu face, pledăm pentru aplicarea daunelor cominatorii, în majoritatea situațiilor și indiferent de persoana debitorului. Așadar, se poate preconiza utilizarea sistemului daunelor cominatorii și în domenii în care, în prezent, singurul mijloc de constrângere în executare îl constituie amenzile cominatorii.

Este important ca sumele de bani ce se plătesc pentru fiecare zi de întârziere să parvină creditorului, și nu statului, iar justificarea acestei soluții nu se găsește numai pe plan psihologic. Numai astfel se asigură eficiența deplină a unui asemenea mijloc de constrângere indirectă. Așa cum s-a arătat și în literatura juridică, nu există nici o justificare pentru înlăturarea daunelor cominatorii din practica judiciară și pentru înlocuirea lor cu amenzi cominatorii, adică cu plata către stat a sumelor stabilite pe zi de întârziere.⁴ Nu se poate motiva această soluție nici pe considerentul că altfel creditorul s-ar îmbogăți fără just temei, aspect asupra căruia vom reveni pe parcursul lucrării.⁵ Statul oricum era beneficiarul unor venituri din procesul declanșat de către creditor, pentru a obține obligarea la plata de daune cominatorii, venituri peste care nu este echitabil a se mai adăuga și sumele ce reprezintă o modalitate de constrângere a debitorului pentru a se asigura astfel, nimic altceva, decât executarea unei obligații pe care el însuși și-a asumat-o, sau care a rezultat dintr-o hotărâre judecătorească, ori chiar din lege. De altfel, cele două mijloace indirecte de constrângere la executare - singurele de natură a asigura executarea în natură a unor categorii de obligații de a face - nu se exclud, putând fi folosite și, prin urmare,, și reglementate împreună.

Acest punct de vedere, majoritar în doctrină și în jurisprudență⁶, a fost însușit și se instanța supremă, care, recent, soluționând un recurs în interesul legii, a decis că "cererea

⁴I. Lulă, Discuții în legătură cu problematica daunelor cominatorii, Dreptul nr. 9/1994, p. 30; D. C. Tudorache, Executarea daunelor cominatorii, Dreptul nr. 3/1995, p. 45.

⁵A se vedea, pentru această soluție, T. R. Popescu, P. Anca, op. cit., p. 318.

⁶În acest sens, pe lângă soluțiile instanțelor judecătorești, a se vedea și Curtea de Arbitraj Comercial Internațional de pe lângă Camera de Comerț și Industrie a României, sentința arbitrară nr. 281 din 9.10.2001, în Pandectele Române nr. 1/2002, p. 164-171; B. Papandopol (I), Discuții în legătură cu existența în dreptul român actual a daunelor cominatorii, Dreptul nr. 7/2004, p. 77 și 88-92; pentru

privind obligarea la daune cominatorii este admisibilă și în condițiile reglementării obligării debitorului la plata amenzii civile conform art. 580³ din Codul de procedură civilă"⁷. Necesitatea promovării unui recurs în interesul legii a fost determinată de faptul că instanțele judecătorești nu aveau un punct de vedere unitar cu privire la soluționarea cererilor prin care se solicită obligarea la daune cominatorii a debitorilor obligațiilor de a face sau de a nu face, în condițiile reglementării amenzilor cominatorii în Codul de procedură civilă, ca mijloc de constrângere la executare cu aceeași funcție ca și faunele cominatorii.

La fel ca și opiniile din literatura juridică, în practica judiciară existau două puncte de vedere. Astfel, unele instanțe au considerat că, ulterior reglementării în dispozițiile Codului de procedură civilă a amenzilor cominatorii, cererea de obligare a debitorului la plata de daune cominatorii nu mai este admisibilă. S-a motivat că daunele cominatorii nu mai sunt operante, întrucât art. 580³ C. proc. civ. consacră principiul îndeplinirii obligației debitorului prin constrângerea acestuia pe calea aplicării unei amenzi civile constând în condamnarea sa la plata unei sume de bani pentru fiecare zi de întârziere, până la executarea obligației în natură. Alte instanțe s-au pronunțat în sensul că cererea privind obligarea la daune cominatorii este admisibilă și în condițiile reglementării posibilității constrângerii debitorului la îndeplinirea obligației de a face sau de a nu face, prin aplicarea unei amenzi cominatorii.

Instanța supremă a considerat că această din urmă soluție este corectă, considerând că reglementarea amenzilor cominatorii, pentru a înfrânge rezistența manifestată de debitor la executarea obligației cuprinsă în titlul executoriu "nu exclude folosirea dreptului de a recurge la obligarea debitorului la daune cominatorii, cât timp prin nici o dispoziție a legii nu este înlăturată o astfel de posibilitate". Găsind un fundament juridic pentru practica daunelor cominatorii, asupra căruia vom reveni, instanța supremă, în argumentarea soluției pronunțate în interesul legii, consideră că deși în sistemul dreptului civil român problema daunelor cominatorii nu a fost reglementată printr-o dispoziție cu caracter general, totuși această instituție este consacrată și recunoscută prin norme speciale. De asemenea, s-a considerat că rațiunea acordării daunelor cominatorii o constituie "exercitarea efectului lor de constrângere asupra debitorului care persistă în neexecutarea obligației pe care și-a asumat-o, prin silirea lui la plata către creditor a unor sume calculate în raport de durata întârzierii îndeplinirii obligației de a face sau de a nu face".

Sistemul daunelor cominatorii nu trebuie abandonat și nici înlocuit cu amenda cominatorie în folosul statului, ci dimpotrivă, așa cum se apreciază de o mare parte a doctrinei, considerăm că ele nu trebuie reduse la valoarea prejudiciului real, transformându-le în daune-interese moratorii sau compensatorii, deoarece astfel nu ar mai fi un mijloc eficient de constrângere la executare. Așa cum amenzile cominatorii au un quantum ireductibil și pot fi cumulate cu daunele-interese, tot așa și în cazul daunelor cominatorii trebuie să se instituie regula cumulului lor cu daune-interese și a executării lor integrale. Altfel, așa cum sugestiv a fost exprimat, amenințarea ce ar trebui să le caracterizeze ar fi, până la urmă, iluzorie.⁸

opinia conform căreia reglementarea amenzilor cominatorii a abrogat, implicit, instituția daunelor cominatorii, a se vedea B. Dumitrache, Probleme privind executarea silită în natură a obligației de a face, *Analele Universității din București*, nr. I/2003, p. 65 și urm.

⁷ I. C. C. J., Secțiunile Unite, decizia nr. XX din 12.12.2005, pronunțată în dosarul nr. 16/2005.

⁸ T. Pop, *Dimensiunea juridică a daunelor cominatorii*, *Dreptul* nr. 12/1995, p. 30.