

Mijloace de constrângere indirectă la executarea în natură a obligațiilor

Conf. univ. dr. Daniel Ghiță

Le principe contenu dans l'article 1073 Code civil, à savoir le principe de l'exécution des obligations en nature, représente une conséquence logique du principe de la force obligatoire du contrat conclu entre les parties, tel qu'il est statué par l'art. 696 du Code civil. Cette corrélation résulte du fait que l'effet du contrat est représenté par la naissance des obligations, et que le contrat est précisément conclu dans le but de générer les effets des obligations assumées par ledit contrat, c'est à dire leur exécution de façon absolument exacte et, le cas échéant, par équivalence, mais de façon subsidiaire seulement

1. Preliminarii. 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 trebuiesc utilizate toate mijloacele legale, atât cele directe, cât și cele indirecte.

Rezistența debitorului la executare poate fi înfrântă prin executarea silită, însă ea poate ceda și în fața altor mijloace de constrângere, directe sau indirecte, unele dintre acestea acționând înainte de executarea silită, altele independent de aceasta, dar ducând la executare. Trebuie făcută însă o distincție clară între toate mijloacele de constrângere și executarea silită, întrucât nu toate aceste mijloace coercitive reprezintă modalități de executare. Deși nu se constituie mijloace de executări propriu-zise, acestea contribuie însă, la asigurarea executării obligațiilor, determinându-l, indirect, pe debitor să-și execute obligația. Astfel, prin predarea silită a bunurilor sau prin autorizarea creditorului de a executa el însuși, pe seama debitorului, se asigură o executare directă, în natură, (deși nu toate modalitățile sunt chiar "directe"). Dar tot o executare în natură, însă printr-un mijloc de constrângere indirectă asigură și daunele cominatorii ori amenzile cominatorii, fără a reprezenta un mijloc propriu-zis de executare.

Trebuie remarcat că, în majoritatea cazurilor, simpla existență în dispozițiile legale a acestor mijloace directe sau indirecte de constrângere, și posibilitatea intervenției lor, creează o presiune, pe plan psihic, asupra debitorului, determinându-l să execute voluntar obligația, știind că altfel creditorul, apelând la aceste mijloace, poate forța executarea. Bineînțeles, deși toate aceste mijloace de constrângere indirectă sunt foarte eficiente, creditorul este, în primul rând, interesat în executarea silită directă, folosind în acest sens mijloacele puse la dispoziția sa de lege.

Mijloacele de constrângere indirectă pot fi folosite, de regulă, atunci când nu este posibilă executarea obligațiilor în natură pe cale silită, fie prin intermediul executorilor judecătorești, fie de către creditor pe seama debitorului. Acest lucru se întâmplă, de obicei, în cazul anumitor categorii de obligații, așa cum am arătat în capitolul destinat executării silite a obligațiilor.

Așa cum în cazul executării silite în natură vorbim de forme de executare directă propriu-zise și forme de executare directă atipice, și cu privire la mijloacele de constrângere indirectă la executarea în natură a obligațiilor, distingem între mijloace de constrângere indirectă propriu-zise și mijloace de constrângere indirectă cu o fizionomie juridică aparte.¹ Astfel, dacă primele reprezintă mijloace prin care se exercită o presiune indirectă, prin intermediul patrimoniului, contra debitorului, pentru a-l determina să execute în natură

¹ A se vedea Despina Maria Fruth-Oprișan, *Executarea în natură a obligației de a face*, R.R.D. nr 8/1986, p. 13.

obligăția, în cea de a doua categorie intră o serie de măsuri care acționează anterior executării propriu-zise ori îndeplinesc o funcție de presiune, însă nu efectivă, asupra debitorului, ducând, uneori, la executare din partea acestuia.

2. Daunele cominatorii. Fără a insista asupra naturii juridice și funcțiilor daunelor cominatorii, câteva precizări se impun a fi făcute tocmai pentru a delimita aceste mijloace de constrângere indirectă de altele, cu natură juridică aparent asemănătoare.

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 s-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 judecătorului cu privire la obligația debitorului, constatată de justiție, prin amenințarea unei pedepse considerabile, susceptibile de a se mări la nesfârșit.²

Daunele cominatorii reprezintă un procedeu de constrângere indirectă, prin intermediul patrimoniului, nefiind o cale de executare propriu-zisă a obligațiilor, și nici o plată a debitorului. Ele nu se confundă cu daunele-interese, moratorii sau compensatorii, fiind distincte de acestea, după cum, prin intermediul lor, nu se urmărește nici o eventuală reparare a prejudiciului.³ Daunele cominatorii au drept scop înfrângerea rezistenței debitorului în mod indirect, prin efectul creșterii continue și progresive a penalității pecuniare, determinându-l să execute în natură o obligație de a face sau de a nu face.⁴

Condamnarea la plata daunelor cominatorii are rolul de a înfrânge rezistența debitorului, nu numai în cazul în care acesta refuză executarea unei obligații de a face, în natură, ci și în situația în care acesta ar refuza să înlăture ceea ce a făcut, încalcându-și obligația de a nu face. Daunele cominatorii au apărut ca o creație a jurisprudenței, fiind rezultatul unei necesități practice de a asigura executarea unei obligații, în natură, atunci când debitorul refuză acest lucru. Contestate sau nu, cu o justificare sau alta, practica daunelor cominatorii a câștigat teren, iar, în prezent, ele reprezintă o realitate juridică ce nu poate fi ignorată, fiind fundamentate teoretic și de doctrină.

În materia daunelor cominatorii, mai mult decât în cazul altor instituții juridice, care sunt, de asemenea creații ale practicii judiciare și literaturii juridice, întâlnim o mare varietate de opinii, care începe cu problema admisibilității lor și merge până la executarea acestora. Însă, de toate aceste probleme, ca și de aspecte legate de natura juridică, temeiul, caracterele, condițiile de aplicare, domeniul și nu în ultimul rând, funcțiile daunelor cominatorii, ne vom ocupa pe larg în titlul următor al lucrării. Daunele cominatorii nu reprezintă o cale de executare propriu-zisă, ci cel mult - așa cum s-a apreciat de către unii autori - o cale execuțională *sui generis* ori un "mijloc de execuțiune deghizat".⁵

²A se vedea C. 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 silite*, 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.

³A se vedea Despina Maria Fruth-Oprișan, *op. cit.*, p. 15.

⁴A se vedea I. Rosetti-Bălănescu, Al. Băicoianu, *Drept civil român*, Editura Socec, București, 1943, p. 125.

⁵Idem, p. 126.

3. Daunele cominatorii prevăzute de Legea nr. 18/1991. 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.

Date fiind greutățile ivite în executarea anumitor obligații stabilite de lege și prin hotărâri ale instanțelor judecătorești pronunțate în materia fondului funciar coroborate cu lipsa unor mecanisme juridice eficiente de coerciție, au fost introduse în reglementarea art. 64 alin. 2 din Legea nr. 18/1991, republicată, daunele cominatorii, considerându-se acest mijloc indirect de constrângere singurul de natură a asigura executarea obligațiilor de a face respective. Până în acel moment nu exista nici un mijloc practic care să poată determina autoritatea în materia fondului funciar să execute anumite obligații pe care numai ea însăși le putea executa, iar căile execuționale obișnuite nu puteau fi folosite dat fiind caracterul acestor obligații.

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, anume stabilite de instanță.

Având în vedere probabil opțiunea majorității doctrinei din acel moment, precum și eficiența lor confirmată de o jurisprudență constantă și îndelungată, legiuitorul a prevăzut în lege, expres, daune cominatorii și nu amenzi cominatorii, care să fie încasate de stat. Consacrarea legislativă a daunelor cominatorii este importantă, chiar dacă aceasta nu este cu caracter general, ci doar cu aplicabilitate limitată la anumite situații prevăzute de Legea nr. 18/1991.

4. Daunele cominatorii prevăzute de Legea nr. 31/1990. 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 interes⁶.

4. Amenzile cominatorii. Acest mijloc de constrângere indirectă asigură

⁶ 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.

executarea unor categorii speciale de obligații de a face, care pot fi executate doar de către debitor, personal, implicând un fapt personal al acestuia. Fără a prezenta specificul acestor obligații, vom încerca să conturăm modul în care acționează amenziile cominatorii pentru a asigura executarea respectivelor obligații.

În primul rând, este vorba de obligații de a face al căror obiect îl constituie o serie de măsuri reparatorii ale unor prejudicii nepatrimoniale, măsuri ce au un caracter nepatrimonial. Pentru ca aceste măsuri să aibă caracter reparatoriu și chiar finalitate, ele trebuie executate numai de către debitor, având deci de a face cu obligații ce implică un fapt personal al debitorului. Deși nu sunt propriu-zis obligații *intuitu personae*, neimplicând calități personale ireductibile ale debitorului, ele presupun din partea sa o activitate personală și prin urmare, împrumută și modul de executare al obligațiilor din prima categorie. Este adevărat că aceste obligații sunt stabilite printr-o hotărâre judecătorească sau printr-o dispoziție a legii, însă acest lucru nu este suficient pentru a se putea obține silit executarea lor, în caz de refuz din partea debitorului. Este astfel nevoie de a recurge la mijloace de constrângere indirectă care să conducă la o executare exactă a respectivelor măsuri reparatorii.

Prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 138/2000 au fost introduse în Codul de procedură civilă amenziile cominatorii ca mijloc de constrângere menit să asigure, în toate cazurile, executarea obligațiilor de a face sau a nu face. Dincolo de reglementările cuprinse în diferite legi speciale, dispozițiile Codului de procedură civilă referitoare la executarea silită prin intermediul amenzilor cominatorii sunt de generală aplicabilitate, respectivul mijloc de constrângere putând fi utilizat, alături de daunele cominatorii, în toate situațiile în care executarea anumitor categorii de obligații de a face nu poate fi realizată altfel.

5. Amenziile prevăzute de Decretul nr. 31/1954. În materia drepturilor nepatrimoniale, un mijloc eficient de constrângere a autorului faptei ilicite la executarea măsurii reparatorii dispuse prin hotărârea judecătorească, îl constituie amenziile cominatorii prevăzute de articolul 55 din Decretul nr. 31/1954. Deși acest mijloc ar fi putut fi reprezentat de daunele cominatorii, legiuitorul a optat pentru instituirea unor amenzi cominatorii.

Textul articolului 55 din decretul menționat reglementează felul în care se asigură și, în același timp, se sancționează nerespectarea, de către cel vinovat de săvârșirea unei fapte prin care s-a adus o atingere unui drept nepatrimonial al unei persoane, a hotărârii judecătorești prin care s-a dispus îndeplinirea vreuneia din măsurile de restabilire a dreptului atins. Potrivit dispozițiilor din textul menționat, dacă autorul faptei săvârșite fără drept nu îndeplinește, în termenul stabilit prin hotărârea judecătorească, faptele destinate să restabilească dreptul atins, instanța judecătorească va putea să-l oblige la plata în folosul statului a unei amenzi pe fiecare zi de întârziere. De asemenea, se arată că amenda se socotește de la data expirării termenului stabilit prin hotărâre pentru îndeplinirea faptelor destinate restabilirii dreptului atins și că ea poate fi pronunțată, de la început, prin însăși hotărârea prin care s-a dispus îndeplinirea acelor fapte.

Prin aceste prevederi legale se instituie un mijloc eficient de constrângere a autorului faptei la executarea măsurii reparatorii dispuse prin hotărâre, prin presiunea permanentă pe care o exercită asupra sa obligarea la plata unei sume de bani pe zi de întârziere.

În general, însă, pentru asigurarea executării oricăror obligații de a face al căror obiect îl constituie unele măsuri reparatorii privind încălcarea altor drepturi nepatrimoniale decât cele vizate de Decretul nr. 31/1954, se poate recurge la sistemul daunelor cominatorii. Există domenii în care o atingere adusă unui drept nepatrimonial având drept consecință un prejudiciu nepatrimonial, poate fi reparată numai printr-o măsură specifică, ce reprezintă o prestație de a face. Pentru executarea acestor obligații singurul mijloc eficient de constrângere îl reprezintă daunele cominatorii.

6. Amenzile cominatorii prevăzute de Legea nr. 554/2004. Un alt domeniu în care legea instituie, pentru asigurarea executării în natură a unor obligații de a face specifice, amenzi cominatorii, ca un mijloc indirect de constrângere, este contenciosul administrativ. În acest caz, avem în vedere executarea unor obligații impuse printr-o hotărâre judecătorească pronunțată în materia contenciosului administrativ, obligații care privesc unele activități specifice autorităților administrative pe care numai acestea le pot îndeplini pe baza competențelor cu care au fost învestite.

În exercitarea unor atribuții conferite de lege, autoritățile administrative îndeplinesc anumite prestații ce pot forma obiect al unor obligații de a face. Dată fiind competența respectivei autorități administrative, îndeplinirea acestor prestații, adică executarea unei obligații de a face, poate fi realizată numai de respectivul organ ori instituție. În caz de refuz al executării voluntare, obligația de a face va fi stabilită printr-o hotărâre judecătorească, prin a cărei pronunțare ar trebui să se asigure exercitarea silită. Însă, dacă refuzul persistă, va trebui să se recurgă la un mijloc de constrângere indirectă, întrucât, în cazul acestor obligații de a face specifice, nu se poate face uz de o constrângere directă la executare.

Executarea acestor obligații fiind strâns legată de competența respectivei autorități administrative, se poate spune că ea presupune faptul personal al autorității administrative, implicând manifestarea sa de voință. În același timp, executarea nu poate fi realizată de un alt organ și nici instanța judecătorească nu poate substitui voința respectivei autorități administrative, deoarece aceasta ar însemna o încălcare gravă a normelor privind competența organelor administrative. În acest sens, art. 24 alin. 2 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ arată că în cazul în care o autoritate administrativă este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice un act administrativ, să elibereze un certificat, o adeverință ori orice alt înscris, executarea respectivei hotărâri se va face în termenul prevăzut în cuprinsul ei sau în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii. Dacă acest termen nu este respectat se va aplica conducătorului autorității administrative o amendă cominatorie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată, iar reclamantului i se vor putea acorda daune pentru întârziere.

Amenzile cominatorii sunt distincte de daunele de întârziere, ele aplicându-se în cazul în care autoritatea administrativă nu execută hotărârea definitivă a instanței de contencios administrativ, în termenul prevăzut în cuprinsul hotărârii sau în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a acesteia. Daunele pentru întârziere, ce se vor acorda reclamantului vătămat într-un drept al său, reprezintă despăgubiri pentru prejudiciul cauzat prin întârzierea executării obligației instituite prin hotărârea judecătorească.

Ipoieza în care se pot aplica amenzile cominatorii este, așadar, aceea în care instanța de contencios nu se pronunță numai asupra legalității actului administrativ atacat, ci și obligă un organ administrativ să înlocuiască sau să modifice un act administrativ. Astfel, nu numai că se constată ilegalitatea refuzului, dar instanța și obligă autoritatea administrativă să execute o obligație.

În literatura juridică anterioară apariției Legii nr. 554/2004 s-a afirmat că textul articolelor cuprinse în vechea lege a contenciosului administrativ (Legea nr. 29/1990) nu acoperea toate situațiile care justificau obligarea conducătorului autorității administrative la plata unei amenzi cominatorii pentru fiecare zi de întârziere.⁷ Pentru situațiile neprevăzute de text se va putea recurge la sistemul daunelor cominatorii, întrucât legea nu instituie nici un alt mijloc de constrângere la executare.

Dintre situațiile neprevăzute de textul art. 16 din vechea lege și cu privire la care nu se vor putea folosi amenzile cominatorii, însă trebuia să se recurgă la un mijloc de constrângere, au fost enumerate: refuzul autorității administrative de a emite un act administrativ la care a fost obligată de instanța de contencios administrativ (acest caz este

⁷ A se vedea D. C. Tudorache, *Executarea daunelor cominatorii*, Dreptul nr. 3/1995, p. 19-20.

prevăzut în noua reglementare); neexecutarea obligației de a pune în posesie persoana îndreptățită, de către comisia comunală de aplicare a legii fondului funciar, obligație impusă printr-o hotărâre judecătorească (acest caz, în prezent, este prevăzut în Legea nr. 18/1991, republicată); nerespectarea hotărârii judecătorești de anulare a actului administrativ, de exemplu a deciziei prefectului de suspendare sau hotărârea Guvernului de demitere a primarului. Pentru toate aceste cazuri din domeniul contenciosului administrativ, se preconiza utilizarea daunelor cominatorii.

Cu privire la această soluție, a fost exprimată și o opinie contrară, argumentându-se că Legea nr. 29/1990 cuprindea un sistem unic de sancțiuni pentru nerespectarea dispozițiilor instanței de contencios administrativ, adică pentru nerespectarea ordinului dat de această instanță. Dacă se poate aplica amenda cominatorie pentru situațiile vizate de art.10 și 16 din lege, aceeași va fi soluția pentru toate cazurile vizate de lege, când nu se respectă un ordin dat de instanța de contencios.⁸

Pe de altă parte, cu privire la amenzile cominatorii prevăzute în respectiva lege, s-a decis că ele pot fi utilizate numai în ce privește hotărârile pronunțate de către instanțele de contencios administrativ, potrivit procedurii prevăzute de această lege, și nu pot fi acordate atunci când se invocă o sentință civilă, pronunțată de o instanță de drept comun. În acest caz, reclamantul va avea numai calea unei acțiuni civile pentru obținerea de daune.⁹ Deși, în principiu, această soluție este corectă, trebuie avută în vedere diferențierea care se face între contenciosul administrativ de drept comun, reglementat de legea contenciosului administrativ și contenciosul administrativ special, reglementat de acte normative cu caracter special.¹⁰ De aceea, se puteau aplica amenzile cominatorii prevăzute de Legea nr.29/1990 și pentru hotărârile pronunțate de instanțele judecătorești în cadrul unei proceduri contencioase speciale, cum a fost, de exemplu, cea prevăzută de Legea nr.18/1991 a fondului funciar.

Toate aceste argumente sunt în sprijinul aplicării în cât mai multe situații a amenzilor cominatorii prevăzute de legea contenciosului administrativ, ca unic mijloc de constrângere la executarea unor obligații. Trebuie precizat însă, că, în toate cazurile, plata acestor amenzi poate fi solicitată numai pe calea contenciosului administrativ. Însă, așa cum instanța de contencios este îndreptățită să aplice amenda cominatorie, nimic nu oprește orice instanță să hotărască aplicarea de daune cominatorii, în cazul în care nu se respectă o hotărâre judecătorească ce stabilește o obligație de a face, acestea reprezentând singurul mijloc de constrângere la executare.

Dacă din reglementarea amenzilor cominatorii prevăzute de Decretul nr.31/1954 rezultă că avem de a face cu facultatea instanței de a obliga la plata acestora, în cazul amenzilor cominatorii din legea contenciosului administrativ, reglementarea este imperativă.

Un alt aspect care trebuie menționat este acela că hotărârea judecătorească prin care se stabilește amenda cominatorie, în ambele cazuri expuse mai sus, poate fi aceeași cu hotărârea ce instituie obligația de a face, dar poate fi și distinctă de aceasta.

Este necesară însă precizarea că soluția cea mai eficientă ar fi ca amenda să fie stabilită de la început, chiar prin hotărârea ce instituie obligația a cărei executare se urmărește prin intermediul său, întrucât persoana vătămată într-un drept al său ar avea astfel o certitudine mai mare în ceea ce privește executarea hotărârii și nici nu va mai fi nevoită să intențeze o nouă acțiune. În plus, prevederea amenzii chiar în hotărârea judecătorească

⁸ A se vedea T. Pop, *Dimensiunea juridică a daunelor cominatorii.*, Dreptul nr. 12/1995, p. 29.

⁹ A se vedea C.S.J. sec. de contencios adm., dec. nr. 887/1993, Buletinul jurisprudenței, Culegere de decizii pe anul 1993, Editurile Continent XXI și Universul, București, 1994, p. 339-400.

¹⁰ A se vedea A. Iorgovan, *Drept administrativ. Tratat elementar*, II, Editura Hercules, 1993, p. 301-302; C. L. Popescu, *Mijloace procedurale ce pot fi folosite de persoana care a obținut o hotărâre judecătorească împotriva refuzului comisiei de aplicare a Legii nr. 18/1991 a fondului funciar de a elibera titlul de proprietate și punerea în posesiune*, Dreptul nr. 7/1995, p. 30-32.

respectivă, va determina, într-un mod eficient, fie persoana obligată la măsura reparatorie, fie autoritatea administrativă, să execute obligația.

7. Amenzile cominatorii prevăzute de Legea nr.47/1992, privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. Față de categoriile de obligații de a face prezentate, există și altele, cu același caracter, a căror executare, presupunând o activitate personală din partea debitorului, nu se poate face direct, ci numai prin intermediul unor mijloace indirecte de constrângere. Aceste mijloace sunt reprezentate tot de amenzi cominatorii, cuprinse în diferite dispoziții legale. Astfel, Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, prevede în art. 52, că, în caz de refuz al unei autorități publice sau al oricărei organizații, de a comunica informațiile, documentele și actele pe care le deține, cerute de Curte, aceasta va fi sancționată cu amendă de 10.000 lei pentru fiecare zi de întârziere. De asemenea, în afară de cazurile în care se poate aplica o amendă cominatorie, pe care le-am expus mai sus, Legea nr. 554/2004 mai prevede un caz în art.10, care arată că, autoritatea administrativă pârâtă care, în acțiunile întemeiate pe Legea contenciosului administrativ, nu trimite dosarul cerut de instanță, poate fi obligată la o amendă de 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere.

În acest caz, suntem în prezența unor prestații de a face care pot fi îndeplinite doar de o anumită organizație ori autoritate publică, deci care implică un fapt personal al acesteia. Pentru executarea lor, în caz de refuz al îndeplinirii voluntare, se apelează la amenzi cominatorii.

Articolele menționate sunt oarecum similare fostului articol 175 C. proc. civ., care dispune, în mod asemănător, cu privire la înfățișarea unor înscrisuri instanțelor judecătorești ordinare. Însă, în acesta din urmă se vorbește de despăgubiri pentru fiecare zi de întârziere, a căror natură juridică o vom preciza ulterior.

În vechea reglementare, cuantumul amenzilor cominatorii era fie derizoriu, fie nu era precizat, cum se întâmplă în cazul Decretului nr. 31/1954. Aceasta face ca sancțiunea și constrângerea reprezentate de această amendă să fie lipsită de eficiență. De aceea, s-a propus, în condițiile actuale ale inflației, ca acest cuantum să nu mai fie determinat de legiuitor într-o sumă fixă, pentru a nu mai necesita reactualizări repetate, ci să reprezinte salariul de bază minim brut pe țară, așa cum este el stabilit periodic prin hotărâri ale Guvernului.¹¹ Astfel, amenda cominatorie ca mijloc de determinare a debitorului unei obligații de a face - fie el autorul unei fapte prejudiciabile, fie o autoritate administrativă, publică ori altă organizație - la executarea respectivei obligații, va fi deosebit de eficientă. Așa cum am arătat, cel puțin în noua lege a contenciosului administrativ legiuitorul a îmbrățișat această soluție.

8. Amenzile cominatorii prevăzute de Codul de procedură civilă. În literatura de specialitate s-a propus înlocuirea, într-o viitoare reglementare, a daunelor cominatorii cu amenzi cominatorii, ce se vor plăti în folosul statului. Aceste propuneri au rămas izolate, majoritatea doctrinei susținând necesitatea consacării legislative a daunelor cominatorii.

Această ultimă soluție poate fi argumentată teoretic și practic, considerând că nu există nici o justificare pentru înlăturarea daunelor cominatorii din practica judiciară și nici pentru înlocuirea acestora cu amenzi cominatorii. În acest sens, este important ca sumele de bani ce reprezintă constrângerea patrimonială exercitată asupra debitorului, să fie încasate de creditor, și să nu revină statului.

Cu toate acestea, unele soluții propuse în această privință de doctrină, au avut ecou pe plan legislativ. De altfel, aceste tendințe nu sunt noi, întrucât o soluție asemănătoare o găsim concretizată într-un text general din proiectul Codului civil publicat în 1971.

Astfel, în art. 446 din acest proiect se prevede că, în cazul în care obligația trebuie executată personal de către debitor, organul de jurisdicție îl poate sili pe acesta, obligându-l să plătească statului o amendă civilă, stabilită pe zi de întârziere sau pe un alt interval de

¹¹ C. L. Popescu, *op. cit.*, p. 32, nota nr. 14.

timp, iar, dacă debitorul execută obligația, amenda civilă periodică va fi redusă la o sumă globală, debitorul fiind obligat, deosebit de plata acestei amenzi astfel reduse și la repararea pagubei suferite de creditor prin întârziere. În caz de neexecutare în termen de un an de la data când a rămas definitiv hotărârea, dacă, ținându-se seama de împrejurări, nu s-a fixat un termen mai scurt, organul de jurisdicție va putea reduce amenda datorată de către debitor la o sumă globală și, deosebit de aceasta, îl va obliga la repararea pagubei pe care creditorul a suferit-o prin neexecutare.¹²

Odată cu modificarea Codului de procedură civilă, în 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.¹³

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. Capitolul VI din Cartea a V-a se intitulează "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 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 amenzi 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 amenzi 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.

În analiza comparativă a celor două principale mijloace de constrângere indirectă, prin intermediul patrimoniului și, de altfel, pe tot cuprinsul prezentei lucrări, am pledat generala aplicare a daunelor cominatorii, cu argumentele pe care le-am expus și 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 decizie în interesul legii s-a pronunțat în sensul că daunele cominatorii sunt

¹²A se vedea R. Sanilevici, P. Andrei, *Analiză asupra practicii daunelor cominatorii și unele propuneri de lege ferenda.*, R.R.D. nr. 9/1973, p. 44-47; Despina Maria Fruth-Oprișan, *op. cit.*, R.R.D. nr. 8/1986, p. 19.

¹³O.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).

admisibile prin condițiile reglementării obligării debitorului la plata amenzilor civile conform art. 580³ C. proc. civ.¹⁴

9. Natura juridică și caracterele amenzilor cominatorii. La fel ca și daunele cominatorii, fiind stabilite pentru a-l sili pe debitor să execute o obligație de a face, amenzile cominatorii nu pot fi calificate ca o cale de executare, ele constituind un mijloc de constrângere indirectă.

Procedul amenzilor cominatorii, este menit să înfrângă rezistența debitorului, a celui obligat să execute o prestație de a face, determinând executarea în natură a unei astfel de obligații. Prin urmare, amenzile cominatorii reprezintă un mijloc indirect de constrângere, prin intermediul patrimoniului, care asigură executarea în natură a unor categorii speciale de obligații.

În general, amenzile cominatorii sunt prevăzute de lege și acționează pentru asigurarea executării unor obligații ce presupun un fapt personal al persoanei obligate, neputând fi îndeplinite de altcineva.

Un aspect important ce trebuie subliniat este acela că amenzile cominatorii apar ca un mijloc de constrângere, nu numai prin caracterul lor sancționator, ci, mai ales, prin amenințarea pe care o prezintă pentru debitor, spre a-l determina să-și execute obligația asumată.

La fel ca și amenzile judiciare propriu-zise, amenzile cominatorii își păstrează caracterul de sancțiune patrimonială, de pedeapsă civilă, pentru neexecutarea sau executarea cu întârziere a obligației stabilite printr-o hotărâre judecătorească, sau, în general, de către instanța judecătorească. Deși au această trăsătură, amenzile cominatorii sunt caracterizate în primul rând prin faptul că creează o presiune suplimentară asupra debitorului, prin amenințarea pe care o reprezintă creșterea cuantumului lor, atât timp cât acesta nu-și execută obligația.

Amenzile cominatorii nu se confundă cu daunele interese, moratorii sau compensatorii, fiind distincte de acestea. De asemenea, ele se acordă independent de existența unui prejudiciu și nu au ca finalitate repararea unui prejudiciu. Amenzile cominatorii se plătesc statului, și nu creditorului obligației de a face, fără ca în acest fel să-și piardă caracterul cominatoriu, de amenințare.

Amenzile cominatorii se pot cumula cu daunele-interese. Astfel, independent de obligarea la plata unor amenzi cominatorii, debitorul poate fi obligat și la plata unor despăgubiri reprezentând contravaloarea prejudiciului produs prin neexecutarea sau executarea cu întârziere a obligației.

Amenda cominatorie are caracter provizoriu sub aspectul cuantumului ei, dar nu și sub aspectul existenței sale. Astfel, nu există posibilitatea unei desființări ulterioare a amenzii cominatorii, odată ce a fost stabilită printr-o hotărâre judecătorească. De asemenea, cuantumul ei nici nu poate fi micșorat sau majorat, ci va fi acela de la data executării obligației.

10. Privire comparativă asupra daunelor cominatorii și a amenzilor cominatorii. 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.

¹⁴ I. C. C. J. Secțiunile Unite, decizia nr. XX din 12.12.2005, publicată în Monitorul Oficial nr. 225 din 13.03.2006.

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, încalcându-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.

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, 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, vom pleda 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.

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.¹⁵ Nu se poate motiva această soluție

¹⁵ I. Lulă, *Discuții în legătură cu problematica daunelor cominatorii* ., Dreptul nr. 9/1994, p. 30; D. C. Tudorache, *op. cit.*, Dreptul nr. 3/1995, p. 45.

nici pe considerentul că altfel creditorul s-ar îmbogăți fără just temei, aspect asupra căruia vom reveni pe parcursul lucrării.¹⁶

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 jurisprudență¹⁷, a fost însușit și se instanța supremă, care, recent, soluționând un recurs în interesul legii, a decis că "cererea 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"¹⁸. 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 daunele cominatorii.

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.¹⁹

11. Alte mijloace de constrângere indirectă. Pe lângă mijloacele de constrângere indirectă propriu-zise pe care le-am prezentat, există și anumite măsuri de constrângere indirectă care au o fizionomie juridică aparte. Acestea sunt reprezentate de amenzile civile, cu caracter judiciar.

În procedura civilă, aceste amenzi judiciare sunt prezentate ca fiind sancțiuni pentru nerespectarea condițiilor privitoare la actele de procedură și a termenelor procedurale, alături de alte sancțiuni cum ar fi nulitatea, decăderea, perimarea, prescripția etc. Mai exact, amenzile civile, care pot privi părțile sau alți participanți la procesul civil, ca sancțiuni pecuniare, privesc și pot fi aplicate în acele situații în care cei menționați își exercită abuziv drepturile procedurale sau nu se conformează dispozițiilor instanței de judecată.

De remarcat este faptul că aceste amenzi au caracter de sancțiune, neprezentând propriu-zis și acel caracter cominatoriu specific amenzilor cominatorii, ele nefiind pronunțate pe zi de întârziere. Quantumul lor este fix, precizat din momentul stabilirii și aplicării lor. Acest lucru nu înseamnă că ele nu constrâng, prin simpla lor prevedere în

¹⁶ A se vedea, pentru această soluție, T. R. Popescu, P. Anca, *op. cit.*, p. 318.

¹⁷ În 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.

¹⁸ I. C. C. J., Secțiunile Unite, decizia nr. XX din 12.12.2005, publicată în Monitorul Oficial nr. 225 din 13.03.2006.

¹⁹ T. Pop, *op. cit.*, Dreptul nr. 12/1995, p. 30.

dispozițiile legale și prin posibilitatea aplicării lor de către instanță, la o anumită conduită pe care trebuie să o aibă partea sau orice alt participant la proces.

În general, este vorba tot de îndeplinirea unor obligații de a face, care implică o activitate personală din partea persoanei ce trebuie să le execute.

Prin intermediul amenzilor civile respective, sancționându-se exercitarea abuzivă a unor drepturi procedurale sau nerespectarea ordinului instanței, deci o conduită contrară celei prescrisă de dispozițiile legale, se asigură în final tocmai respectarea unor obligații prevăzute de lege sau stabilite de instanța judecătorească. Este de obicei vorba de obligații de a nu face. Aceste amenzi civile se aplică prin încheiere executorie. Împotriva acesteia cel obligat la amendă poate face cerere de reexaminare, solicitând, motivat, să se revină asupra amenzii sau să se dispună reducerea acesteia.

Situațiile în care o parte în procesul civil este supusă unei amenzi civile sunt prevăzute de art. 108¹-108² C. proc. civ.

În literatura de specialitate s-a afirmat că aceste amenzi civile judiciare, fiind susceptibile de a fi suprimate de instanță, pentru motive justificate, au caracter cominatoriu.²⁰

Doctrina și practica judiciară au mai identificat un mijloc de constrângere indirectă specific pentru executarea unei obligații de a face. Este vorba de despăgubirile prevăzute de Codul muncii. Aceste despăgubiri, la care angajatorul trebuie să le plătească persoanei lezate, de la pronunțarea hotărârii de reintegrare și până la executarea ei efectivă, asigură executarea obligației de reintegrare, stabilită de instanța judecătorească, în sarcina angajatorului care a anulat sau a desfăcut în mod nelegal un contract de muncă.

Caracterul cominatoriu al măsurii rezultă din faptul că despăgubirea este datorată pe un timp nedeterminat, adică până la înfrângerea rezistenței unității debitoare. Eficiența acestui mijloc de constrângere și caracterul său cominatoriu sunt mai pronunțate dacă se admite posibilitatea obligării angajatorului la despăgubiri prin însăși hotărârea de reintegrare, bineînțeles, fără a se determina anticipat suma (lucru care nici nu ar fi posibil). De altfel, această soluție o susținem în privința tuturor mijloacelor de constrângere indirectă, numai astfel asigurându-li-se o eficiență maximă.²¹ Aceste despăgubiri prevăzute de Codul muncii nu sunt daune cominatorii, ci propriu-zis despăgubiri cominatorii, care se constituie într-un mijloc de constrângere indirectă, pentru asigurarea eficientă a executării în natură a unei obligații.

²⁰ Despina Maria Fruth-Oprișan, *op. cit.*, p. 19.

²¹ Pentru dezvoltări și soluții din practica judiciară, *idem*.