DOCTRINA

Răspunderea disciplinară a executorilor judecătoreşti în Republica Moldova – realităţi şi perspective



Elena Belei,
Doctor, conferențiar,
Facultatea de drept,
Universitatea de Stat din Moldova

The functionality of the enforcement of civil judgments in the Republic of Moldova is characterized by frequent changes in the regulatory framework, including those related to the disciplinary liability of the bailiffs. The purpose of this communication is to analyze how and to what extent the disciplinary liability of the bailiffs contribute to realization of creditors' rights.

In this context, the intention is to analyze the problematic aspects of the disciplinary liability of the bailiffs of the Republic of Moldova. Of particular interest is the circumscription of the concept of misconduct which can result in a sanction applied by the Disciplinary Collegium; breach that eventually leads to cancellation of the enforcement act by the court following a request of annulment.

As we face Government's serious intention to reform the justice sector, we hope that within the improvements in civil procedure will be found the proposals on lege ferenda related to the disciplinary liability of the bailiffs.

Funcționalitatea sistemului de executare silită a hotărârilor cu caracter civil în Republica Moldova este marcată de frecvente modificări ale cadrului normativ, inclusiv referitoare la răspunderea disciplinară a executorilor. Scopul prezentului articol este de a analiza cum şi în ce măsură contribuie răspunderea disciplinară a executorilor la realizarea drepturilor creditorilor.

În acest context, ne propunem să analizăm cele mai problematice aspecte ale răspunderii disciplinare a executorilor judecătoreşti din Republica Moldova. În special, prezintă interes delimitarea conceptului de abatere disciplinară, care se poate solda cu aplicarea unei sancțiuni de către Colegiul disciplinar pentru încălcarea care duce la anularea actului de executare de către instanța de judecată, ca urmare a contestării.

Pornind de la serioasele intenții de reformare a justiției pe care şi le-a propus guvernarea din Republica Moldova, sperăm că, în lumina îmbunătățirilor în materie de procedură civilă, se vor regăsi şi propunerile de lege ferenda, referitoare la răspunderea disciplinară a executorilor.

Pornind indiscutabil de la faptul că răspunderea disciplinară este specifică relațiilor clasice de muncă, iar executorul judecătoresc nu este salariat[1], apar serioase dubii atunci când vine vorba dacă poate sau nu un executor judecătoresc să fie constrâns, în sens disciplinar, să-şi onoreze obligațiile funcționale şi cât de eficientă este această formă a răspunderii juridice. Mai mult decât atât, independența executorilor judecătoreşti consacrată legal îi oferă acestuia o anumită imunitate.[2] Cu toate acestea, atribuirea executorilor judecătoreşti a statutului de executori privați nu înseamnă existența unei libertăți absolute în acțiunile pe care aceştia urmează să le întreprindă în exercițiul funcției. Pornind de la normele europene în materie de executare silită, profesiei de executor judecătoresc îi sunt caracteristice exigențe sporite în materie de responsabilitate pentru propriile acte, precum şi supunerea la un regim disciplinar riguros.

Răspunderea disciplinară a executorilor implică următoarele aspecte:

- Autoritatea competentă să aplice sancțiuni disciplinare executorilor judecătoreşti;
- Subiecții sesizării;
- Faptele care pot fi incriminate ca abateri disciplinare;
- Sancțiunile disciplinare
- Procedura aplicării sancțiunilor disciplinare şi modul de contestare a acestora.

Autoritatea competentă să aplice sancțiuni disciplinare executorilor judecătoreşti

Autoritatea competentă să examineze şi să soluționeze cauzele disciplinare în privința executorilor privați este Colegiul disciplinar de pe lângă Ministerul Justiției. În acest sens, contează mai mult componența colegiului disciplinar[3] decât faptul că el acționează pe lângă o autoritate de stat.[4]

Subiecții sesizării sunt:

Ministrul Justiției, Consiliul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătoreşti (în continuare UNEJ), părțile în procedura de executare. Procedura disciplinară poate fi pornită *„şi la solicitarea unor alte persoane"*.[5] Această sintagmă, destul de ambiguă, creează suficiente confuzii de înțelegere şi dificultăți de aplicare. Credem că legiuitorul moldav ar fi trebuit să fie mai explicit, fără a lăsa teren de interpretări extensive, care pot mărgini cu abuzurile. Pentru a aplica această normă juridică în spiritul legii, astfel încât ea să corespundă scopului reglementării şi să fie şi eficientă, considerăm că aceste „unele alte persoane" pot fi subiecții de drept, care, nefiind părți ale procedurii de executare, sunt afectate în drepturi de către acțiunile executorului judecătoresc (de exemplu, o altă persoană care consideră că sechestrul a fost aplicat pe bunurile ce îi aparțin cu titlu de proprietate). **Adică, pentru sesizarea Colegiului disciplinar de către alt subiect decât creditorul sau debitorul trebuie justificat un interes legitim propriu**.

Părțile procedurii de executare pot sesiza Colegiul disciplinar nemijlocit sau prin reprezentant. Deşi există neconcordanțe între prevederile Codului de Executare al RM[6] şi ale Codului de Procedură Civilă[7] referitor la reprezentarea în procedura de executare forțată şi cea civilă[8], în fața Colegiului disciplinar, *„în cadrul şedințelor colegiului, executorul judecătoresc şi solicitantul inițierii procedurii disciplinare pot fi asistați de avocat"*. Atenționăm că această normă poate crea impedimente de reprezentare a persoanelor juridice ca solicitanți ai procedurii disciplinare, or, reprezentarea acestora în instanțe de judecată poate fi exercitată nu doar de către ***avocați***, ci şi de *„angajați împuterniciți ai persoanei juridice"*.[9] *Stricto sensu*, Colegiul disciplinar al executorilor este organ jurisdicțional şi nu instanță de judecată. Cu toate acestea, **opinăm pentru reprezentarea persoanelor juridice ca subiecți de sesizare a Colegiului disciplinar al executorilor atât de către angajați împuterniciți în modul corespunzător, cât şi de către avocați.**

Faptele care pot fi incriminate ca abateri disciplinare

Cu referire la abaterile disciplinare ale executorilor judecătoreşti semnalăm, în primul rând, incertitudinea creată de către legiuitor referitoare la enumerarea limitativă sau nelimitativă a acestora. Art. 21 al Legii RM nr.113.prevede că *„Executorul judecătoresc va fi tras la răspundere disciplinară pentru acțiuni sau omisiuni care contravin dispozițiilor stabilite de lege, **cum ar fi**:"* (*marcat de autor*). Urmează enumerarea a 10 abateri disciplinare care pot fi incriminate executorilor de către subiecții de sesizare ai Colegiului disciplinar. În mod logic, apare întrebarea: dacă alte fapte decât cele enumerate pot fi temei de atragere a executorului la răspundere disciplinară? Anticipând contraargumentul că doar sancțiunile nu se supun interpretării extensive, ținem să menționăm că şi faptele care determină răspunderea, inclusiv disciplinară, inclusiv a executorilor nu pot fi inventate, improvizate sau extinse. **Încadrarea faptei în norma legală existentă în momentul aplicării sancțiunii este unica soluție just formulată**. Adică, sintagma *„cum ar fi"* nicidecum nu trebuie să sugereze că şi alte fapte, decât cele prevăzute de art. 21 alin.2 al Legii, pot fi temei al răspunderii disciplinare a executorilor.

Două din cele 10 abateri disciplinare (lit. c) şi f, art.21, alin.2 Legea RM nr.113) se referă la etica profesională a executorilor[10], alte 6 fapte (lit. a), b), d), e), h), g) art.21, alin.2 din Legea RM nr.113) sunt abateri disciplinare clasice, calificarea cărora diferă doar prin forma de vinovăție.[11] De exemplu, pentru nerespectarea secretului profesional, încălcarea incompatibilităților stabilite la art.5 al Legii RM nr.113, tergiversarea sistematică şi neglijența în efectuarea lucrărilor legate de procedura de executare sau nerespectarea hotărârilor organelor profesionale ale executorilor judecătoreşti nu contează, dacă executorul a admis aceste abateri cu intenție sau din imprudență, pe când, pentru a sancționa refuzul de a efectua acte de executare, trebuie probată nu doar intenția executorului, ci şi consecința inacțiunii sale - încălcarea drepturilor părților în cadrul procedurii de executare. Evident, sarcina probației revine subiectului de sesizare a Colegiului disciplinar.

Potrivit Codului de executare al Republicii Moldova[12], în instanța de judecată poate fi contestat refuzul executorului de a săvârşi anumite acte, adică aceeaşi faptă care poate fi incriminată şi disciplinar unui executor. În aparență, această suprapunere legală ar putea crea teren pentru discuții. Nu credem că legiuitorul a greşit atunci când a permis instanțelor de judecată să oblige executorul judecătoresc să întreprindă acte de executare forțată, altfel nu ne putem închipui cum să-şi apere creditorul drepturile sale, iar executarea să fie efectivă. Pe de altă parte, executorul forțat să întreprindă acte de executare, mai poate fi sancționat disciplinar pentru inacțiunile sale. În acest sens, termenele diferite, aplicabile celor două proceduri, permit compatibilizarea acestora[13] sau chiar atragerea la răspundere disciplinară după ce a rămas definitivă hotărârea judecătorească în materie de contestare a inacțiunilor executorului.[14]

Două din aceste abateri disciplinare – lit. d) şi e) art.21, alin.2 al Legii RM nr.113 - pot avea ca tangențe răspunderea materială în regres a executorului care s-a făcut vinovat de încălcarea dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătoreşti. În sensul dat, Legea RM nr. 87 din 21.04.2011[15] nu exclude răspunderea disciplinară a executorilor judecătoreşti pentru aceste abateri în paralel cu răspunderea materială, ba chiar se impune precizarea cu referire la termenul aplicării sancțiunii disciplinare - în termen de un an de la data devenirii definitive a hotărârii instanței judecătoreşti naționale sau internaționale, în cazul în care, dintr-o hotărâre definitivă a unei instanțe judecătoreşti naționale sau internaționale, rezultă săvârşirea unei abateri disciplinare.

Câteva abateri disciplinare prevăzute de lege prezintă interes atât din punct de vedere a justificării reglementării, cât şi a problematicii aplicării. La 15.01.2012 lista abaterilor disciplinare ale executorilor judecătoreşti a fost completată cu lit. *„b[1]) încălcarea gravă a legislației"*. Această abatere necesită o abordare foarte atentă, în special a calificativului „gravă". Legiuitorul moldav nu oferă anumiți indici, după care ar trebui să ne conducem atunci când calificăm o încălcare ca fiind gravă sau mai puțin gravă. Suntem de părerea că încălcarea gravă a legislației poate fi sancționată inclusiv disciplinar, dacă ne referim cu precădere la consecințele încălcării, exprimate în prejudicii cauzate subiecților implicați ca părți în procedura de executare, precum şi altor persoane sau la pericolul iminent de prejudiciere a acestora. Adică, pentru o mai bună înțelegere a textului legii şi o aplicare mai justă a acestuia, se impune o completare legislativă în cazul art.21, alin.2, lit. *b[1])* al Legii RM nr.113, după cum urmează:

b[1]) încălcarea gravă a legislației, care a prejudiciat sau a creat un pericol iminent de prejudiciere a părților în procedura de executare sau a altor subiecți de drept.

În privința abaterii disciplinare prevăzută la lit. i), art.21, alin.2 al Legii RM nr.113, credem importante următoarele precizări:

- Principalii subiecți de sesizare sunt MJ sau UNEJ. Este greu de închipuit ca una din părțile procedurii de executare, care, preocupată fiind doar de propriul său interes, să poată analiza şi justifica activitatea unui executor judecătoresc de-a lungul unei perioade mai mari de timp.
- Este vorba nu de o singură abatere disciplinară, ci de o totalitate de fapte, constatarea cărora se face de către instanța de judecată, prin anulările irevocabile a executărilor silite sau actelor de executare;
- De aceea, este necesar un raport argumentat prezentat Colegiului disciplinar de către subiectul sesizării, care să conțină date precise referitoare la hotărârile judecătoreşti irevocabile de anulare a unor executări silite sau a unor acte de executare în proporția prevăzută de lege.[16]
- Indicii prezentați Colegiului disciplinar conform lit.i) art.21, alin.2 al Legii RM nr. 113 pot fi un temei de constare a incapacității profesionale a executorului judecătoresc, fapt care se poate solda fie cu suspendarea activității, fie cu retragerea licenței de activitate.
- Se impune rigoarea instrumentării într-un an calendaristic a executărilor silite sau a actelor de executare, care, anulate fiind ulterior, formează proporția necesară.
- Credem destul de dificilă aplicarea acestei norme, deoarece anulările judecătoreşti irevocabile presupun cauze civile, examinarea şi soluționarea cărora, de regulă, durează. Iar legea prevede termene de aplicare a sancțiunilor disciplinare pentru abateri singulare. În cazul în care, de exemplu, avem de a face cu 10% de anulări irevocabile ale executărilor silite instrumentate într-un an calendaristic este absolut neclar de când sunt calculate termenele de 6 luni şi un an?[17]. Care este abaterea disciplinară ce trebuie constată de către Colegiu? Şi nici propoziția a doua din alin.5, art. 24 al Legii RM nr.113 nu este aplicabilă speței, or, anularea executării nu poate fi întotdeauna identificată cu constatarea unei abateri disciplinare. Iar momentul rămânerii definitive şi irevocabile a hotărârilor judecătoreşti diferă în legislația procesuală a RM.
- Suntem de părerea că, pentru a face viabilă lit. i), alin.2, art.21 a Legii RM nr.113, Colegiul disciplinar trebuie să instituie o practică uniformă, în special referitoare la corectitudinea calculării termenelor aplicării sancțiunii disciplinare. Punctul de reper pentru calcularea a 6 luni de la data constatării abaterii disciplinare şi a unui un an de la data comiterii ei ar putea să-l formeze data când a rămas irevocabilă ultima hotărâre judecătorească de anulare a executării silite sau a actului de executare. Evident că în acest caz s-ar putea întâmpla ca să treacă destul de mult timp de la perioada de estimare a activității executorului şi data când, în baza acestui temei, Colegiului să i se ceară constatarea incapacității profesionale a acestuia. Iată de ce optăm **pentru dreptul, şi nu obligația** Colegiului disciplinar de a propune ministrului justiției suspendarea sau retragerea licenței în baza lit. i), alin.2, art.21 al Legii RM nr.113.

Întrucât sancțiunile disciplinare prevăzute de lege care pot fi aplicate executorilor judecătoreşti în funcție de gravitatea abaterii nu necesită o analiză aprofundată, considerăm necesar a puncta câteva aspecte importante referitoare la procedura aplicării sancțiunilor disciplinare şi modul de contestare a acestora.

În primul rând, doar trei din cele cinci sancțiuni disciplinare prevăzute de lege[18] sunt aplicate de către Colegiul disciplinar. Altele două - suspendarea activității şi retragerea licenței de activitate - se pot dispune doar de către ministrul justiției, în baza deciziei Colegiului disciplinar. În consecință, obiectele contestării sunt diferite: într-un caz - decizia Colegiului disciplinar, în alt caz – ordinul ministrului justiției.

În al doilea rând, suspendarea activității executorului judecătoresc pentru încălcarea gravă a legislației poate fi dispusă din oficiu de către ministrul justiției înaintea examinării şi soluționării cauzei disciplinare de către Colegiul disciplinar. [19]

În al treilea rând, actele de aplicare a sancțiunilor disciplinare pot fi contestate de executorii judecătoreşti în ordinea contenciosului administrativ, procedura prealabilă nefiind necesară doar în două cazuri – atunci când se contestă ordinul ministrului justiției de suspendare a activității şi de retragere a licenței.

În concluzie, considerăm că unele prevederi legale referitoare la răspunderea disciplinară a executorilor judecătoreşti sunt destul de dure, în raport cu acelaşi fel de răspundere aplicată salariaților. Ordonarea şi supravegherea activității liberprofesioniştilor impune statul să controleze mai riguros activitatea acestora.

[1] *Executorul judecătoresc este persoană fizică învestită de stat cu competența de a îndeplini activități de interes public prevăzute de prezenta lege și de alte legi. În exercitarea atribuțiilor de serviciu, executorul judecătoresc este exponentul puterii de stat . Activitatea executorului judecătoresc nu este activitate de întreprinzător* - art.2 al Legii RM nr.113 din 17.06.2010 privind executorii judecătorești, publicată la 23.07.2010 în Monitorul Oficial nr.126-128 (în continuare Legea RM nr.113)

[2] Art. 6 al Legii RM nr.113.

[3] Includerea în componența Colegiului disciplinar și a altor reprezentanți, care nu fac parte din breasla executorilor, va permite analiza obiectivă a abaterilor disciplinare comise de către aceştia şi va exclude interesul corporativ în luarea deciziilor de sancționare a acestora.

[4] Până în 27.08.2011 colegiul disciplinar activa pe lângă Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești.

[5] Art.22, alin.(1) al Legii RM nr.113

[6] Cod Nr. 443 din 24.12.2004 CODUL DE EXECUTARE AL REPUBLICII MOLDOVA, publicat la 05.11.2010 în Monitorul Oficial Nr. 214-220, în continuare CE al RM.

[7] Cod Nr. 225 din 30.05.2003 CODUL DE PROCEDURĂ CIVILĂ AL REPUBLICII MOLDOVA, publicat la 12.06.2003 în Monitorul Oficial Nr. 111-115, în continuare CPC al RM.

[8] Art. 48-51 CE prevăd destul de explicit că „Nu pot fi reprezentanți în procedura de executare persoanele care nu au capacitate de exercițiu deplină", adică oricine are capacitate de exercițiu deplină poate reprezenta partea în procedura de executare. Pe când, începând cu 01.01.2012, persoanele fizice în procesele civile pot fi reprezentate doar de către avocați.

[9] Art.75, alin.2 CPC.

[10] c) *săvârşirea unor fapte care aduc atingere onoarei, probității profesionale ori bunelor moravuri;*
f) încălcarea Codului deontologic.

[11] *a) nerespectarea secretului profesional; b) încălcarea incompatibilităților stabilite la art.5;*
d) tergiversarea sistematică și neglijența în efectuarea lucrărilor legate de procedura de executare;
e) refuzul intenționat de a efectua acte de executare, ceea ce a avut drept consecință încălcarea drepturilor părților în cadrul procedurii de executare;
h) absența nejustificată de la birou mai mult de două zile lucrătoare consecutive;
g) nerespectarea hotărârilor organelor profesionale ale executorilor judecătorești;

[12] art.162 CE al RM.

[13] Conform art.162 CE al RM, *actul de executare întocmit de executorul judecătoresc poate fi contestat de participanții la procesul de executare în termen de 15 zile de la data săvârşirii lui ori a refuzului de a săvârşi anumite acte, dacă legea nu prevede altfel.* lar potrivit art. 24, alin.5 al Legii RM nr.113, *sancțiunea disciplinară poate fi aplicată cel târziu la 6 luni de la data constatării abaterii disciplinare și cel târziu la un an de la data comiterii ei.*

[14] Art. 24, alin.5 al Legii RM nr.113.

[15] Legea nr. 87 din 21.04.2011 privind repararea de către stat a prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătorești, publicată la 01.07.2011 în Monitorul Oficial nr. 107-109

[16] i) constatarea incapacității profesionale, exprimată şi prin anularea irevocabilă de către instanța de judecată a unui număr de executări silite reprezentând 10% din dosarele de executare sau a unor acte de executare, întocmite în cel mult 20% din dosarele de executare, instrumentate într-un an calendaristic.

[17] Art.24, alin.5 Legea RM nr.113.

[18] Avertismentul, mustrarea și amenda – art.24, alin.4 al Legii RM nr.113

[19] Art. 18, alin.1, lit. c[1]) al Legii RM nr.113