

CONTROLUL ACTIVITĂȚII EXECUTORULUI JUDECĂTORESC ÎN REPUBLICA MOLDOVA



Oxana NOVICOV,
asistent universitar,
doctorand, USM,
secretar general UNEJ
<https://orcid.org/0000-0002-4909-1383>

SUMAR

Prezentul articol abordează aspecte specifice controlului activității executorului judecătoresc, în calitatea sa de liber profesionist – statut ce imprimă un anumit specific procedurilor și limitelor controlului acestuia. În acest demers analitic sunt învederate formele de control și aspecte ce circumscriu fiecărei dintre acestea, entitățile abilitate cu drept de control, dar și zonele de interferență a diferitelor forme de control, fiind formulate și sugestii de delimitare a lor. Concluziile articolului includ sugestii de modificare a legislației în vederea eficientizării procedurilor de control al activității de executor judecătoresc.

Cuvinte-cheie: control, profesie liberală, control profesional, control jurisdicțional, control disciplinar.

Din 2010 executorii judecătorești din Republica Moldova activează în calitate de liberi profesioniști, fiind persoane investite de stat cu atribuții de executare silită a documentelor executorii. Prin reforma sistemului de executare, care a avut loc în 2020, Republica Moldova s-a raliat majorității țărilor europene prin preluarea acestei forme de organizare a profesiei. Acest statut profesional are un specific al său – cu multe lucruri insuficient clarificate încă, cu avantaje și dezavantaje dezbătute de doctrinari și politicieni.

Ce ar însemna o profesie liberală? Înseamnă aceasta că cei ce o practică dispun de autonomie absolută și sunt în afara oricărui control?

Vom demara prin a sintetiza trăsăturile esențiale care dau conturul noțiunii de profesie liberală. În acest sens, trebuie să remarcăm că nici legislația națională, nici cea europeană nu oferă o definiție exhaustivă a ceea ce este o profesie liberală. Mai mult, legislația națională nici nu conține, stricto sensu, o asemenea noțiune (facem abstracție aici de definiția sumară oferită în art. 3 al Legii nr. 308 din 22.12.2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului).

THE CONTROL OF THE BAILIFF ACTIVITY IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

SUMMARY

This article addresses specific aspects of the control of the judicial officer's activity, in its capacity as a freelance professional – a status that imposes certain specificities to the procedures and limits of its control. In this analytical endeavor, the forms of control and aspects that circumscribe each of them are presented, the entities authorized to exercise control are identified, as well as the areas of interference of different forms of control, and suggestions for their delimitation are formulated. The conclusions of the article include suggestions for amending legislation in order to streamline the procedures for controlling the activity of judicial officers.

Key-words: control, freelance profession, professional control, jurisdictional control, disciplinary control.

Totuși, din analiza unor acte europene [1] și lucrări ale doctrinarilor [8], [5], putem deduce unele caracteristici ale profesiilor liberale.

Astfel, o profesie liberală înseamnă următoarele:

- prestarea unui serviciu intelectual, cel mai des, care necesită o pregătire fundamentală și cunoștințe specializate;
- serviciul prestat este unul de interes public;
- autonomie și independență, din punct de vedere profesional și economic (își desfășoară activitatea pe propriul risc și cheltuială);
- serviciul este prestat în nume propriu, pe propria răspundere și în mod independent;
- relația cu clientul este bazată pe încredere;
- existența unor standarde profesionale/etice specifice profesiei.

Toate caracteristicile enumerate supra se regăsesc și în reglementările referitoare la profesia de executor judecătoresc în Republica Moldova [2] [6].

Art. 2 al Legii privind executorii judecătorești definește executorul judecătoresc drept „persoana fizică investită 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. Doar executorul judecătoresc licențiat

și investit în condițiile prezentei legi poate efectua executarea silită” [6].

Din definiția respectivă deducem încă câteva caracteristici specifice profesiei de executor judecătoresc, care, alături de cele enumerate mai sus, întregesc imaginea acestei profesii. Așadar, din această definiție mai deducem că:

- executorul judecătoresc are statut de persoană fizică (lucru care clarifică anumite aspecte ale răspunderii juridice patrimoniale);
- executorul judecătoresc este purtătorul unei forțe publice (ceea ce determină exigențe mai dure în materie de răspundere);
- legea asigură executorului judecătoresc monopolul asupra unei activități.

Am învederat aceste caracteristici deoarece ele determină, de rând cu altele, anumite aspecte specifice controlului activității de executor judecătoresc.

Vom analiza în cele ce urmează aspecte ce țin de controlul activității executorului judecătoresc, deslușind formele, limitele și esența diferitor aspecte ale acestui control.

Noțiunea de control își are originile în expresia latinească „contra rolus” ceea ce înseamnă verificarea unui act duplicat realizat după unul original. „Controlul în accepțiunea lui semantică este o analiză permanentă sau periodică a unei activități, a unei situații, pentru a urmări mersul ei și pentru a lua măsuri de îmbunătățire” [5].

Chiar dacă independența executorului judecătoresc este o valoare consacrată la nivel de principiu al procedurii de executare (a se vedea art. 7 al Codului de executare al Republicii Moldova), art. 6 al Legii privind executorii judecătorești indică că „Executorul judecătoresc este independent în activitatea sa și se supune numai legii. Orice imixtiune în activitatea de executare a documentelor executorii este inadmisibilă și atrage răspunderea prevăzută de lege”, aceste garanții nu exclud existența unui control al activității de executor judecătoresc. Or, independența procesuală în luarea deciziilor și întreprinderea acțiunilor de executare silită nu este echivalentă cu absolvirea de obligația conformării anumitor norme de organizare a profesiei, de etică, de disciplină financiară etc.

Mai mult, având în vedere că în cazul executorilor judecătorești nu doar activitatea exercitată de aceștia este de interes public, dar și calitatea lor statutară se identifică ca o parte a forței coercitive a statului, standardele de control și exigențele privind răspunderea pentru eventualele derapaje sunt mai înalte.

Pe de altă parte, măsurile de control, indiferent de cine sunt exercitate, nu trebuie să afecteze independența garantată executorului judecătoresc de lege și nu trebuie și nici nu pot lua forma unei imixtiuni.

Găsirea echilibrului între cele două deziderate enunțate mai sus este o necesitate imperioasă – pentru a da respectul cuvenit, dar și credibilitate profesiei de executor judecătoresc. Însă această misiune, în

mod obiectiv, este greu a fi realizată la modul practic, deoarece, după cum vom vedea în continuare, controlul asupra activității executorului judecătoresc se realizează, în primul rând, pe diferite fațete ale acesteia, care deseori interferează și, în al doilea rând, aceste controale sunt exercitate de autorități diferite, a căror înțelegere a lucrurilor, modalitate și capacitate de interpretare a normelor de drept este diferită.

Efortul nostru se va concentra pe trasarea unor linii de demarcație, cel puțin la nivel doctrinar, care ar putea servi repere pentru realizarea practică a acestei misiuni, pe care, la moment, o credem greu de realizat.

Analiza legislației naționale relevante subiectului prezentei cercetări ne duce la concluzia că controlul activității executorului judecătoresc poate fi clasificat în următoarele tipuri:

- controlul profesional – care vizează modul de organizare a activității executorului judecătoresc și a biroului său;
- controlul disciplinar – care ține de aprecierea existenței sau lipsei unor abateri disciplinare în activitatea executorului judecătoresc;
- controlul jurisdicțional – care vizează aspecte procedurale ale activității de executare silită a executorului judecătoresc;
- controlul fiscal – care vizează activitatea executorului judecătoresc în calitate de contribuabil.

Ar fi de menționat că există încă anumite aspecte de control al activității executorului judecătoresc care se pretează mai greu unor categorisiri și sunt destul de înguste: controlul executorului judecătoresc, în calitatea sa de operator de date cu caracter personal; controlul asupra executorului judecătoresc, în calitatea sa de sursă indirectă de informații pentru determinarea venitului impozabil estimat (art. 22611 al Codului Fiscal) etc.

Controlul profesional este realizat, în virtutea prevederilor art. 33 al Legii privind executorii judecătorești, de către Ministerul Justiției și de Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești (UNEJ). Acest text legal indică faptul că:

„(2) Supravegherea constă în efectuarea controalelor asupra activității executorului judecătoresc prin verificarea dosarelor de executare, ținerea registrelor procedurii de executare, modului de calculare a cheltuielilor de executare, păstrării documentelor și arhivei, utilizării legăturii electronice cu registrele prin intermediul rețelei computerizate, respectării orelor de program. Controlul activității executorului judecătoresc se efectuează o dată la doi ani. Activitatea executorului judecătoresc numit este supusă primului control la expirarea primului an de activitate. Pot fi efectuate controale suplimentare numai dacă au devenit cunoscute date a căror verificare este necesară.

(3) La solicitarea persoanei care efectuează controlul, executorul judecătoresc este obligat să prezinte pentru verificare dosarele de executare, arhiva, registrele de evidență contabilă ce țin de contul



curent special și alte documente ce țin de activitatea executorului judecătoresc.

(4) Persoanele care exercită controlul nu vor da apreciere acțiunilor procedurale ale executorului judecătoresc”.

Observăm că, chiar dacă titlul articolului operează cu noțiunea de „supraveghere a activității executorului judecătoresc”, conținutul articolului le echivalează, indicând că supravegherea constă în efectuarea controalelor asupra activității executorului judecătoresc.

Apreciem drept un merit al legiuitorului național că a enumerat în acest text legal aspectele ce pot constitui obiect al controlului profesional – în acest mod oferind claritate și previzibilitate atât entităților abilitate cu drept de control, cât și executorilor judecătorești – asupra limitelor exercitării controlului și anticipând eventualele derapaje de o parte sau alta.

Astfel, potrivit acestui text de lege, controlul profesional va viza verificarea: (1) dosarelor de executare, (2) ținării registrelor procedurii de executare, (3) modului de calculare a cheltuielilor de executare, (4) păstrării documentelor și arhivei, (5) utilizării legăturii electronice cu registrele prin intermediul rețelei computerizate, (6) respectării orelor de program.

Pentru a exemplifica ceea ce afirmăm mai sus referitor la dificultățile practice de divizare a ariei unui tip de control de altul, ne vom opri acum asupra unui aspect al controlului profesional – verificarea modului de calculare a cheltuielilor de executare. Legea indică fără nici un echivoc că acest aspect poate fi obiect de control în cadrul verificării profesionale a activității biroului executorului judecătoresc. Totodată, potrivit prevederilor art. 36-38 ale Codului de executare, cheltuielile de executare se stabilesc și se încasează în baza unor documente procesuale – încheieri. Controlul legalității actelor procesuale nu mai ține de aria de competență a organului profesional – fapt expres indicat la alin. (4), art. 33 al Legii 113/2010, citat mai sus. Această contradicție, generată de faptul că conținutul cheltuielilor de executare este în competența controlului profesional, dar forma actului prin care acestea se materializează le trece în competența instanței de judecată, creează confuzii și dificultăți organului profesional, dar și executorilor judecătorești. Lucrurile se complică și mai mult, dacă ținem cont de faptul că, potrivit art. 19 al Codului de etică al executorului judecătoresc, executorul judecătoresc nu este în drept să contracteze sau să solicite cheltuieli de executare sau rambursarea acestora în alte cazuri decât cele prevăzute de lege, și nici în quantum majorat sau redus, în raport cu cel prevăzut de lege [3]. Iar potrivit lit. b) a art. 32 al Codului de etică al executorului judecătoresc, „calcularea, perceperea, evidența și/sau încasarea cheltuielilor de executare cu încălcarea prevederilor cadrului legal sau neîncasarea neîntemeiată” constituie manifestări de concurență neloială profesională și încălcare a Codului de etică,

care, la rândul său, potrivit prevederilor lit. f), alin. (2), art. 21 al Legii privind executorii judecătorești, poate constitui abatere disciplinară [6].

În așa mod, avem un exemplu clar în care vedem joncțiunea a cel puțin trei tipuri de controale – profesional, jurisdicțional, disciplinar (am zis cel puțin, fiindcă s-ar putea să existe și interesul pentru un control fiscal pe acest aspect).

Am crede necesară și potrivită o clarificare a situației în acest sens, fie prin delimitarea clară a aspectelor de control – care poate lua mai multe forme: 1) excluderea acestui aspect din aria controlului profesional; 2) indicarea faptului că organul profesional poate verifica doar actele de calculare a cheltuielilor de executare care nu au fost supuse controlului judiciar sau 3) stipularea faptului că organul profesional poate verifica acest aspect doar la solicitare expresă etc., fie prin instituirea unor reglementări ale cheltuielilor de executare, care ar exclude (sau reduce substanțial) posibilitatea fraudării și speculării pe ele.

Modul în care sunt reglementate în prezent cheltuielile de executare este unul excesiv de sofisticat și complicat, fapt ce generează dificultăți și executorilor la justificarea acestora, dar și justițabiilor la înțelegerea lor. Am opta pentru o listă mai scurtă și comprehensibilă de cheltuieli, ideal – calculată prin sistem automatizat, fără implicarea executorului judecătoresc, fără posibilitate de fraudare și, corespunzător, contestare. Chiar dacă pare futuristă ideea, ea poate fi, cu un efort legislativ și logistic, realizată prin intermediul Sistemului Informațional de Evidență și Gestiune a Dosarelor de Executare (SIEGDE), deținut de UNEJ.

Reținem din textul legii că controlul profesional se poate realiza atât în mod planic, cât și ad-hoc. Astfel, o dată la doi ani, urmează a fi realizat controlul planificat al activității biroului executorului judecătoresc, însă, dacă au devenit cunoscute anumite circumstanțe care necesită a fi verificate, poate fi numit și un control extraordinar, care poate viza fie toate aspectele de activitate ale biroului, fie doar unele dintre ele – în funcție de motivul controlului.

Controlul disciplinar poate fi exercitat doar la existența unei sesizări, formulate în condițiile art. 222 al Legii privind executorii judecătorești. Titularii dreptului la acțiune disciplinară, potrivit Legii 113 privind executorii judecătorești, sunt Consiliul UNEJ, ministrul justiției și persoanele care invocă lezarea drepturilor sau intereselor lor legitime în procedura de executare.

Entitatea abilitată prin lege să exercite controlul disciplinar este Colegiul disciplinar al executorilor judecătorești, care, potrivit art. 22 al Legii 113/2010, este constituit din 7 membri, dintre aceștia 3 membri fiind desemnați de Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești, doi membri desemnați de Ministerul Justiției, un reprezentant al mediului academic din domeniul dreptului și un reprezentant al societății civile.

Colegiul disciplinar al executorilor judecătorești nu are personalitate juridică, iar activitatea lui este asigurată de UNEJ.

Controlul disciplinar constă în raportarea unor acțiuni/inacțiuni ale executorului judecătoreesc invocate în sesizare la normele legale incidente acestora și eventuala încadrare a faptelor stabilite în una sau mai multe abateri indicate la art. 21 al Legii privind executorii judecătorești.

Astfel, controlul disciplinar țintește strict aspectele invocate în sesizare, nu le poate depăși și nici ignora, iar posibilitatea autosesizării Colegiului în privința unor alte fapte, eventual constatate pe durata examinării, nu este permisă de lege. În acest sens, art. 222 al Legii 113/2010 indică expres că, „dacă, în procesul de examinare a sesizării privind tragerea la răspundere disciplinară a executorului judecătoreesc, Colegiul disciplinar identifică semnele altor abateri disciplinare decât cele invocate în sesizare, Colegiul va informa ministrul justiției și Consiliul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești”.

Și în privința limitelor controlului disciplinar există controverse conceptuale și precedente judiciare neuniforme, care mai curând alimentează disensiunile, decât le lămuresc. Obiectul de dispută în cazul acestui tip de control sunt interferențele cu controlul jurisdicțional și se concentrează în jurul dilemei: poate oare fi sancționat executorul judecătoreesc pentru acțiunile materializate printr-un act procedural supus controlului judiciar și menținut ca și legal? Din punctul nostru de vedere, răspunsul ar putea fi diferit, în funcție de natura încălcărilor și aspectelor supuse controlului judiciar (or, după cum cunoaștem, controlul judiciar este condiționat de existența unei contestații, iar contestația, la rândul său, poate viza doar anumite aspecte ale actului procesual – corespunzător, doar acestea vor fi verificate și, eventual, validate de instanța de judecată, bucurându-se de autoritatea lucrului judecat). Astfel, dacă anumite aspecte ce țin de un act/acțiune procesuală au fost contestate și instanța de judecată le-a respins, aceste constatări ale instanței de judecată vor fi obligatorii și pentru Colegiul disciplinar.

Totodată, nu putem ignora faptul că există în doctrină opinii potrivit cărora, dacă contestația la actul executorului judecătoreesc este respinsă pe motivul tardivității sau a fost scoasă de pe rol ca introdusă de o persoană fără calitate procesuală și alte asemenea, controlul profesional/disciplinar nu este limitat de controlul jurisdicțional [5].

Răspunderea disciplinară e cea care are consecințele cele mai dure și imediate asupra carierii executorului judecătoreesc – ne referim aici la sancțiunile prevăzute de lit. d) și e) ale alin. (1) al art. 24 al Legii nr. 113/2010 – suspendarea activității de executor judecătoreesc și retragerea licenței. Le-am calificat drept cele mai dure, dar și cu efecte imediate, deoarece, potrivit modificărilor operate la art. 19 al Legii 113/2010 prin Legea nr. 379 din 29.12.22, sancțiunea cea mai dură – retragerea licenței și încetarea activității de

executor judecătoreesc – produce efecte imediat, fără a lăsa executorului judecătoreesc beneficiul termenului de control judiciar asupra actului administrativ prin care s-a dispus sancțiunea și ulterioara încetare a activității. Nu ne vom opri detaliat asupra acestui aspect, chiar dacă el merită toată atenția – inclusiv critică, vom menționa doar că această novație, neîntâlnită la nici o profesie juridică din Republica Moldova, impune standarde de control și răspundere care înfruntă în mod clar unele principii constituționale.

În concluzie: activitatea executorului judecătoreesc este supusă diverselor forme de control – mai mult sau mai puțin consacrate, aplicate și definite, fiind, de departe, cea mai puțin liberală dintre profesiile juridice.

Ariile competențelor de control se suprapun pe alocuri, cel mai des interferențele existând între controlul disciplinar și jurisdicțional și cel profesional și jurisdicțional. Din punctul nostru de vedere, dezlegarea „disputelor teritoriale” între controlul jurisdicțional și cel disciplinar este iminentă – or, procedurile disciplinare, conform practicii CEDO, constituie „un mic penal”, iar perpetuarea situației de incertitudine în acest sens dăunează formării unor practici de lucru ale Colegiului disciplinar, previzibile și sustenabile, și alimentează atitudinile sceptice ale justițiabililor față de eficiența organului disciplinar.

O altă concluzie ține de faptul că, deși este extrem de important și înzestrat prin lege cu valoare de adevăr consacrat, controlul judiciar al unui act al executorului judecătoreesc nu constituie o „indulgență” în sensul răspunderii disciplinare, decât în măsura în care s-a referit la aspecte vizate și în procedura disciplinară.

Referințe bibliografice

1. Avizul Consiliului Comitetului Economic și Social European pe tema „Rolul și viitorul profesiilor liberale în societatea civilă europeană a anului 2020”, Bruxelles, 25 martie 2014. <https://webapi.eesc.europa.eu/> (vizitat 22.05.2023).
2. Codul de executare al Republicii Moldova. Nr. 443 din 24.12.2004. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2005, nr. 214-220.
3. Codul de etică al executorului judecătoreesc, aprobat de Congresul executorilor judecătorești, septembrie 2015. <https://unej.md/en/cadrul/1> (vizitat 13.05.2023).
4. Gârbuleț I. *Organizarea și exercitarea profesiei de executor judecătoreesc*. București: Hamangiu, 2007. 312 p.
5. Gârbuleț I. Limitele controlului profesional asupra activității executorilor judecătorești. În: *Conferința internațională „Procesul civil și executarea silită. Teorie și practică”*, Târgu Mureș (România), 27-29 august 2015. București: Universul Juridic, 2015, p. 317-328.
6. Legea privind executorii judecătorești nr. 113 din 17.06.2010. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2010, nr. 126-128.
7. Legea privind modificarea Legii 113/2010 privind executorii judecătorești. Nr. 379 din 29.12.2022. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2023, nr. 9.
8. Teodor M. *Statutul profesiilor liberale în România*. Arad, 2007. 354 p.

