

DECIZIE Nr. 21/2018 din 19 martie 2018  
EMITENT: ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE - COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR  
CHESTIUNI DE DREPT

PUBLICATĂ ÎN: MONITORUL OFICIAL NR. 512 din 21 iunie 2018

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT

**DECIZIA Nr. 21**  
**din 19 martie 2018**

Dosar nr. 3.078/1/2017

Iulia Cristina Tarcea - președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție - președintele completului

Lavinia Curelea - președintele delegat al Secției I civile

Rodica Dorin - pentru președintele Secției a II-a civile

Ionel Barbă - președintele Secției de contencios administrativ și fiscal

Rodica Susanu - judecător la Secția I civilă

Simona Lala Cristescu - judecător la Secția I civilă

Mihaela Paraschiv - judecător la Secția I civilă

Andreia Liana Constanda - judecător la Secția I civilă

Aurelia Rusu - judecător la Secția I civilă

Lucia Paulina Brehar - judecător la Secția a II-a civilă

Veronica Magdalena Dănăilă - judecător la Secția a II-a civilă

Iulia Manuela Cîrnu - judecător la Secția a II-a civilă

Ianina Blandiana Grădinaru - judecător la Secția a II-a civilă

Rodica Zaharia - judecător la Secția a II-a civilă

Claudia Marcela Canacheu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Mariana Constantinescu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Cezar Hîncu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Eugenia Ion - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Liliana Vișan - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept competent să judece sesizarea ce formează obiectul Dosarului nr. 3.078/1/2017 este legal constituit conform dispozițiilor art. 520 alin. (8) din Codul de procedură civilă și ale art. 27 5 alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Ședința este prezidată de doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

La ședința de judecată participă doamna Ileana Peligrad, magistrat-asistent, desemnată în conformitate cu dispozițiile art. 27<sup>6</sup> din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a luat în examinare sesizarea formulată de Tribunalul Constanța - Secția de contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 24.073/212/2014\*, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept:

"În raport cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, titlurile executorii pronunțate împotriva unei structuri subordonate Agenției Naționale de Administrare Fiscală pot face obiectul executării silite în maniera reglementată de dispozițiile art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă?".

După prezentarea referatului cauzei de către magistratul-asistent, constatând că nu mai sunt alte chestiuni prealabile de discutat sau excepții de invocat, președintele completului, doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, a declarat dezbaterile închise, iar completul de judecată a rămas în pronunțare asupra sesizării privind pronunțarea unei hotărâri prealabile.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra chestiunii de drept cu care a fost sesizată, a constatat următoarele:

### **I. Titularul și obiectul sesizării**

1. Tribunalul Constanța - Secția de contencios administrativ și fiscal a dispus, prin Încheierea nr. 1.349 din data de 9 iunie 2017 pronunțată în Dosarul nr. 24.073/212/2014\*, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în baza art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la chestiunea de drept menționată.

2. Cererea de pronunțare a hotărârii prealabile a fost înregistrată pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție la data de 9 noiembrie 2017 cu nr. 3.078/1/2017.

### **II. Temeiul juridic al sesizării**

3. Articolul 519 din Codul de procedură civilă stipulează următoarele:

"Dacă, în cursul judecății, un complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, constatând că o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, este nouă și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va putea solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată."

### **III. Normele de drept intern care formează obiectul sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la pronunțarea unei hotărâri prealabile**

4. Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, aprobată cu completări prin Legea nr. 288/2002, cu modificările și completările ulterioare (denumită în continuare Ordonanța Guvernului nr. 22/2002)

Art. 1 alin. (1): "Creanțele stabilite prin titluri executorii în sarcina instituțiilor și autorităților

publice se achită din sumele aprobate cu această destinație prin bugetele acestora sau, după caz, de la titlurile de cheltuieli la care se încadrează obligația de plată respectivă."

Art. 3: "În cazul în care instituțiile publice nu își îndeplinesc obligația de plată în termenul prevăzut la art. 2, creditorul va putea solicita efectuarea executării silită potrivit Codului de procedură civilă și/sau potrivit altor dispoziții legale aplicabile în materie."

#### 5. Codul de procedură civilă

Art. 727 lit. f): "Nu sunt supuse urmării silită:

(...) bunurile declarate neurmăribile în cazurile și în condițiile prevăzute de lege."

Art. 781 alin. (3): "Poprirea se poate înființa și asupra sumelor sau bunurilor mobile corporale pe care creditorul le datorează debitorului, dacă ambele creanțe sunt certe și lichide."

6. În legătură cu obiectul litigiului, Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare (denumită în continuare Codul de procedură fiscală)

Art. 167 alin. (1): "Prin compensare se sting creanțele statului sau unităților administrativ-teritoriale ori subdiviziunilor acestora reprezentând impozite, taxe, contribuții și alte sume datorate bugetului general consolidat cu creanțele debitorului reprezentând sume de rambursat, de restituit sau de plată de la buget, până la concurența celei mai mici sume, când ambele părți dobândesc reciproc atât calitatea de creditor, cât și pe cea de debitor, cu condiția ca respectivele creanțe să fie administrate de aceeași autoritate publică, inclusiv unitățile subordonate acesteia. Prin sume de plată de la buget se înțeleg sumele pe care statul sau unitatea/subdiviziunea administrativ-teritorială trebuie să le plătească unei persoane, inclusiv cele care rezultă din raporturi juridice contractuale, dacă acestea sunt stabilite prin titluri executorii. (...)"

Alin. (7): "Compensarea se constată de către organul fiscal competent, la cererea debitorului sau din oficiu."

Art. 224: "Impozitele, taxele, contribuțiile sociale și orice alte venituri ale bugetului general consolidat nu pot fi urmărite de niciun creditor pentru nicio categorie de creanțe în cadrul procedurii de executare silită."

#### **IV. Expunerea succintă a procesului**

7. Prin contestația înregistrată pe rolul Judecătorei Constanța la data de 29 iulie 2014, contestatoarea A - direcția generală regională a finanțelor publice prin B - agenția județeană a finanțelor publice ANAF în contradictoriu cu creditorii C - cabinet de avocatură și D - avocat a formulat contestație la executare împotriva actelor de executare emise de E - executor judecătoresc, respectiv popriri, încheieri de actualizare a creanțelor și stabilire a cheltuielilor de executare, solicitând restrângerea actelor de poprire până la concurența sumelor stabilite în titlurile executorii (hotărâri judecătorești), restrângerea încheierilor de stabilire a cheltuielilor de executare în considerarea acestor sume și anularea încheierilor de actualizare a creanțelor.

8. În motivarea contestației a arătat că prin dispozitivul titlurilor executorii - sentințe civile - a fost obligată la plata unor cheltuieli de judecată, dar, cu toate acestea, prin actele de executare contestate, organul de executare i-a stabilit obligații rezultate din actualizarea sumei datorate cu titlu de cheltuieli de judecată la valoarea inflației, în temeiul art. 628 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

9. Intimatele, prin întâmpinare, au invocat excepția lipsei coparticipării procesuale pasive, excepția lipsei calității de reprezentant, excepția lipsei calității procesuale active, excepția inadmisibilității contestației la executare, excepția tardivității contestației la executare și excepția autorității de lucru judecat provizorie față de soluția pronunțată în Dosarul nr. 33.499/212/2013, iar, pe fond, respingerea contestației ca neîntemeiată.

10. Judecătoria Constanța, prin Sentința civilă nr. 13.935 din 19 decembrie 2014, a respins excepția lipsei calității de reprezentant al contestatoarei ca neîntemeiată, a admis excepția lipsei

calității procesuale active a contestatoarei și a respins contestația la executare ca introdusă de o persoană fără calitate procesuală activă.

11. Împotriva acestei hotărâri au formulat apel atât contestatoarea, cât și intimatele D - avocat și F - societate de avocați (continuatoare în drepturi și obligații ale C - cabinet de avocatură).

12. Prin Decizia civilă nr. 1.610 din 21 octombrie 2015, Tribunalul Constanța - Secția contencios administrativ și fiscal a admis apelurile formulate, a casat sentința apelată și a trimis cauza spre rejudecare, reținând că, potrivit art. 11 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, contestatoarea a dobândit calitate procesuală.

13. În al doilea ciclu procesual contestatoarea a formulat cerere de completare a obiectului contestației la executare cu privire la:

- înștiințarea privind înființarea popririi asupra sumelor datorate de D - avocat în baza deciziei de impunere până la concurența sumei de 12.416,50 lei și încheierea de stabilire a cheltuielilor de executare aferente;

- înștiințarea privind înființarea popririi asupra sumelor datorate de F în baza decontului de TVA aferent lunii aprilie 2016 până la concurența sumei de 1.591,73 lei, încheierea de stabilire cheltuieli de executare și încheierea de eliberare a sumei de 1.591,73 lei.

14. Prin cererea de completare a obiectului contestației la executare, contestatoarea a solicitat suspendarea executării silită în temeiul art. 670 alin. (4) din Codul de procedură civilă, până la soluționarea contestației la executare, precum și anularea actelor de executare efectuate cu vădita încălcare a legii fiscale speciale.

15. În motivarea cererii de completare a arătat, în esență, că prin adresa de înființare a popririi s-au poprit conturile administrației județene a finanțelor publice pe sumele datorate de F - societate de avocați rezultate din decontul de TVA pentru luna aprilie 2016, or poprirea este nelegală, deoarece vizează sume reprezentând TVA de plată la bugetul de stat, fiind efectuată cu încălcarea dispozițiilor art. 224 din Codul de procedură fiscală, potrivit cărora impozitele, taxele, contribuțiile sociale și orice alte venituri ale bugetului general consolidat nu pot fi urmărite de niciun creditor pentru nicio categorie de creanțe în cadrul procedurii executării silită.

16. Totodată, s-a arătat că încheierea de eliberare a sumei este nelegală, fiind pronunțată cu încălcarea competenței organului fiscal, căci înglobează o compensare între TVA-ul de plată la buget al F - societate de avocați și sumele stabilite cu titlu de cheltuieli de judecată pentru care s-a început executarea silită. De asemenea, s-a dispus înființarea popririi asupra conturilor D - avocat pe suma datorată în contul deciziei de impunere cu titlu de impozit anticipat pe anul 2016 pentru venitul din activități juridice și contribuții de asigurări sociale de sănătate aferent anului 2016, până la concurența sumei de 12.416,50 lei.

17. Codul de procedură fiscală prevede constatarea compensării ca modalitate de stingere a obligațiilor fiscale doar prin act administrativ fiscal ce nu poate fi înlocuit prin încheiere a executorului judecătoresc, creditorul obligației având la îndemână calea procedurală administrativă și pe cea contencioasă în obligarea organului fiscal la efectuarea compensării.

18. Intimatele D și F au invocat excepția tardivității completării obiectului cererii introductive de instanță, precum și excepția tardivității completării criticilor de nelegalitate/considerentelor cererii introductive de instanță.

19. Prin Sentința civilă nr. 9.450 din 26.07.2016 pronunțată de Judecătoria Constanța a fost respinsă ca neîntemeiată excepția tardivității completării obiectului cererii introductive de instanță, a fost admisă în parte contestația la executare formulată de A prin B, au fost anulate adresele de înființare a popririi, precum și înștiințările efectuate de E în dosarele de executare silită, având ca obiect sumele datorate de F - societate de avocați rezultate din decontul de T.V.A. pentru luna aprilie 2016 și sumele datorate de D - avocat în baza deciziei de impunere, fiind menținute celelalte acte de executare.

20. Împotriva acestei sentințe a formulat apel contestatoarea A prin B, prin care a solicitat admiterea apelului, susținând că instanța de fond nu a motivat hotărârea de menținere a actelor de executare, altele decât cele anulate, și, în mod greșit, a fost obligată la plata cheltuielilor de judecată, întrucât nu are vreo culpă procesuală, reiterând motivele invocate prin cererea introductivă de instanță.

21. Intimatele D și F au formulat apel împotriva Sentinței civile nr. 9.450 din 26.07.2016 prin care au solicitat admiterea apelului și schimbarea în parte a sentinței apelate, în sensul respingerii integrale a contestației la executare formulate de A prin B.

22. În motivarea cererii de apel au invocat apelantele omisiunea instanței de fond de a soluționa excepțiile invocate în primul ciclu procesual prin întâmpinare și greșita soluționare a excepției tardivității completării criticilor de nelegalitate/considerentelor cererii introductive de instanță. Pe fondul cauzei au arătat că, în mod nelegal, a reținut instanța de fond incidența prevederilor art. 224 din Codul de procedură fiscală, întrucât acestea instituie interdicția de a executa silit veniturile din bugetul general consolidat, situație care nu se verifică. În speță, nu a existat nicio executare silită asupra impozitelor, taxelor sau altor venituri ale bugetului de stat, deoarece, la momentul în care au fost înființate cele două popriri, sumele ce au fost ulterior virate în contul de reconsemnări al executorului judecătoresc nu constituiau un venit al bugetului general consolidat, ci se aflau în contul F, ca parte din veniturile obținute din avocatură, și nu se poate aprecia că sumele respective reprezentau venituri ale bugetului consolidat. Fiind veniturile sale, putea dispune de sumele respective de orice manieră.

23. Prin Decizia civilă nr. 948 din 19.04.2017 pronunțată de tribunal au fost admise apelurile formulate, a fost anulată sentința apelată și reținută cauza spre rejudecarea fondului.

24. Intimatele D și F au formulat cerere de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru rezolvarea de principiu a chestiunii de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei, respectiv dacă în raport cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 titlurile executorii pronunțate împotriva unei structuri subordonate Agenției Naționale de Administrare Fiscală pot face obiectul executării silite în maniera reglementată de art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

## **V. Motivele reținute de titularul sesizării care susțin admisibilitatea procedurii**

25. Analizând cererea, instanța de trimitere a constatat admisibilă sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în conformitate cu prevederile art. 519 din Codul de procedură civilă, motivat de faptul că:

a) de lămurirea modului de interpretare a dispozițiilor art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă, respectiv dacă, în raport cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, titlurile executorii pronunțate împotriva unei structuri subordonate Agenției Naționale de Administrare Fiscală pot face obiectul executării silite în maniera reglementată de art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă, depind soluționarea apelului împotriva sentinței care a avut ca obiect contestație la executarea silită formulată de A prin B împotriva actelor de executare efectuate de executorul judecătoresc, motivele de apel invocate în cauză, precum și apărările intimatelor vizând interpretarea acestor dispoziții legale;

b) problema de drept este nouă, deoarece Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat prin vreo altă hotărâre cu privire la chestiunea de drept supusă analizei în prezenta cauză;

c) problema de drept nu face obiectul unui recurs în interesul legii.

## **VI. Punctul de vedere al completului de judecată**

26. În speță intimatele D și F au formulat cerere de executare silită a titlurilor executorii constând în hotărâri judecătorești irevocabile prin care Agenția Națională de Administrare Fiscală a fost obligată la plata cheltuielilor de judecată, precum și la întoarcerea executării silite.

27. Executorul judecătoresc a înființat poprirea asupra conturilor A - Activitatea de Trezorerie și Contabilitate Publică, iar ulterior, în 16 mai 2016, a dispus înființarea poprii, în conformitate cu dispozițiile art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă, asupra sumelor de bani pe care D le datorează B, conform deciziei de impunere privind plăți anticipate cu titlu de impozit pe venit, până la concurența sumei, și asupra sumelor de bani datorate de F conform decontului de T.V.A. aferent lunii aprilie 2016, până la concurența sumei.

28. În opinia instanței, în toate cazurile de executare silită, executorul judecătoresc are obligația efectuării actelor de executare silită cu respectarea inclusiv a dispozițiilor art. 727 lit. f) din Codul de procedură civilă, potrivit cărora nu sunt supuse urmării silite bunurile declarate neurmăribile în cazurile și în condițiile prevăzute de lege.

29. Decizia de impunere privind plăți anticipate cu titlu de impozit pe venit și decontul de TVA constituie titluri de creanță prin care au fost stabilite taxe și impozite datorate bugetului de stat. Prin urmare, sumele de bani stabilite prin aceste titluri de creanță, în raport cu dispozițiile art. 224 din Codul de procedură fiscală, au natura unor bunuri care au un regim special de circulație și care pot fi urmărite silit doar cu respectarea regimului special prescris de lege.

30. În consecință, instanța a opinat că titlurile executorii pronunțate împotriva unei structuri subordonate Agenției Naționale de Administrare Fiscală pot face obiectul executării silite în maniera reglementată de art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă numai cu respectarea dispozițiilor art. 727 lit. f) din același act normativ.

31. S-a menționat în sesizare existența Deciziei nr. 953 din 20.04.2017 a aceleiași instanțe, pronunțată într-o cauză similară.

## **VII. Punctele de vedere ale părților cu privire la dezlegarea chestiunii de drept**

32. În opinia intimatelor, dispozițiile art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă nu conțin nicio derogare în ce privește titlurile executorii pronunțate împotriva unei structuri subordonate Agenției Naționale de Administrare Fiscală, iar prevederile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 nu interzic executarea silită a titlurilor executorii pronunțate împotriva unei structuri subordonate a Agenției Naționale de Administrare Fiscală sau a altei instituții sau autorități publice, ci, dimpotrivă, prin art. 3 se prevede că, în cazul în care instituțiile publice nu își îndeplinesc obligația de plată în termenul prevăzut la art. 2, creditorul va putea solicita efectuarea executării silite potrivit Codului de procedură civilă și/sau potrivit altor dispoziții legale aplicabile în materie. Prin urmare, punerea în executare poate avea loc în oricare din formele și modalitățile reglementate de Codul de procedură civilă, adică inclusiv în maniera reglementată de art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

33. Contestatoarea A prin B, deși citată cu mențiunea să își exprime punctul de vedere cu privire la cererea de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție, nu a transmis nicio opinie în acest sens.

## **VIII. Jurisprudența instanțelor naționale în materie**

34. Prin punctele de vedere exprimate s-a arătat că, în raport cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, titlurile executorii pronunțate împotriva unei structuri subordonate Agenției Naționale de Administrare Fiscală (A.N.A.F.) pot face obiectul executării silite, în condițiile de drept comun reglementat de Codul de procedură civilă, inclusiv în maniera prevăzută de dispozițiile art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă. În acest sens, opiniile teoretice au fost unanime în a aprecia că Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 nu interzice executarea prin poprire a titlurilor executorii obținute împotriva unităților bugetare, inclusiv A.N.A.F.

35. Au existat răspunsuri care, depășind conținutul întrebării, prin raportare la aspectele concrete ale litigiului în care s-a formulat respectiva sesizare, au precizat și faptul că poprirea se poate înființa numai ținând seama și de celelalte dispoziții legale în materie, cum sunt dispozițiile art. 727 lit. f) din Codul de procedură civilă coroborate cu cele ale art. 224 din Codul de procedură fiscală, din care rezultă că nu se pot urmări bunurile declarate neurmăribile, cum sunt creanțele

fiscale.

36. Doar în opinia Tribunalului Mureș se tratează distinct posibilitatea compensării de drept a creanțelor fiscale, operată de executor, cu motivarea că art. 167 alin. (1) din Codul de procedură fiscală nu distinge, fiind posibilă poprirea asupra sumelor datorate de creditor, chiar neexigibile.

37. S-au depus hotărâri pronunțate de Tribunalul Covasna, Tribunalul Vrancea, Judecătoria Pucioasa și Judecătoria Botoșani și Tribunalul Constanța în litigii privind validarea popririi.

Cu excepția hotărârii Judecătoria Pucioasa, definitivă prin respingerea apelului, și a celei atașate sesizării, pronunțată tot de instanța de trimitere, Tribunalul Constanța, în care calitatea de debitor este deținută de o unitate din structura Agenției Naționale de Administrare Fiscală, în celelalte litigii debitor este unitatea administrativ-teritorială, iar terț poprit - unitatea de trezorerie locală, neexistând o situație de genul celei prezentate în cauză, în care creditorul și debitorul au creanțe reciproce și conturi deschise la același terț poprit. În toate aceste dosare s-a dispus validarea popririi, fără a se reține incompatibilitatea între dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 și dreptul comun în materia executării silite, care s-ar exclude reciproc, și nici problema caracterului, urmăribil sau nu, al sumelor indisponibilizate.

38. Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a comunicat prin Adresa nr. 2.855/C/5005/III-5/2017 din 20 decembrie 2017 că, la nivelul Secției judiciare - Serviciul judiciar civil, nu s-a verificat și nu se verifică, în prezent, practica judiciară în vederea promovării unui eventual recurs în interesul legii.

## **IX. Jurisprudența Curții Constituționale**

39. Curtea Constituțională a respins atât excepția de neconstituționalitate a Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, în ansamblu, așa cum rezultă din Decizia nr. 815/2007, Decizia nr. 127/2008, Decizia nr. 784/2009, Decizia nr. 1.103/2009 și Decizia nr. 176/2011, enumerate cu titlu exemplificativ, cât și excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 1 și 3 din actul normativ anterior menționat, în acest sens fiind Decizia nr. 842/2006, Decizia nr. 196/2007, Decizia nr. 231/2007, Decizia nr. 479/2007 și Decizia nr. 213/2010.

## **X. Raportul asupra chestiunii de drept**

40. Prin raportul întocmit în cauză, conform art. 520 alin. (8) din Codul de procedură civilă, s-a arătat că sesizarea nu întrunește condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă.

## **XI. Înalta Curte de Casație și Justiție**

41. În privința regularității sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, legiuitorul, în cuprinsul art. 519 din Codul de procedură civilă, instituie o serie de condiții de admisibilitate pentru declanșarea acestei proceduri, condiții care se impun a fi întrunite în mod cumulativ, respectiv:

- existența unei cauze aflate în curs de judecată;
- cauza să fie soluționată în ultimă instanță;
- cauza care face obiectul judecății să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului investit să soluționeze cauza;
- ivirea unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată;
- chestiunea de drept identificată să prezinte caracter de noutate și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat.

42. Procedând la analiza asupra admisibilității sesizării, se constată că primele trei condiții sunt

îndeplinite, întrucât Înalta Curte de Casație și Justiție a fost sesizată de un complet al Tribunalului Constanța - Secția de contencios administrativ și fiscal, investit cu soluționarea, în ultimă instanță, după admiterea apelului, anularea sentinței și reținerea cauzei pentru judecarea fondului, a unei contestații la executare sub forma popririi, potrivit dispozițiilor din materia executării silite ale Codului de procedură civilă.

43. Astfel, tribunalul este legal investit cu soluționarea, ca instanță de apel, în fond, a unei cauze în care se contestă actele de executare emise de executorul judecătoresc, înștiințări de înființare a popririi și încheieri de actualizare creanțe, hotărârea ce urmează a se pronunța fiind definitivă.

44. Pentru a statua în legătură cu îndeplinirea celorlalte două condiții de admisibilitate trebuie identificată problema de drept ce constituie obiect al sesizării. Aceasta întrucât, potrivit jurisprudenței Înaltei Curți de Casație și Justiție, procedura hotărârii prealabile are menirea de a elimina riscul apariției unei practici neunitare, printr-o rezolvare de principiu a unei chestiuni de drept esențiale (în sensul existenței unui raport de dependență între lămurirea chestiunii de drept ce constituie obiectul sesizării și soluționarea pe fond a cauzei) și controversate, cu caracter de noutate, care să prezinte o dificultate de interpretare suficient de mare în măsură să reclame intervenția instanței supreme în scopul rezolvării de principiu a chestiunii de drept și al înlăturării oricărei incertitudini care ar putea plana asupra securității raporturilor juridice deduse judecării.

45. Cum art. 519 din Codul de procedură civilă nu definește noțiunea de "chestiune de drept", în doctrină și în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a arătat că pentru a fi vorba de o problemă de drept reală trebuie ca norma de drept disputată să fie îndoielnică, imperfectă (lacunară) sau neclară, fie din cauză că acest text este incomplet, fie pentru că nu este corelat cu alte dispoziții legale, fie pentru că se pune problema că nu ar mai fi în vigoare.

46. Problema de drept ce constituie obiect al prezentei sesizări este enunțată astfel: "Dacă în raport cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 titlurile executorii pronunțate împotriva unei structuri subordonate Agenției Naționale de Administrare Fiscală pot face obiectul executării silite în maniera reglementată de art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă".

47. Deși consideră că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate, susținând că motivele de apel și apărările intimatelor vizează interpretarea dispozițiilor art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă în raport cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, instanța de trimitere nu arată, în mod concret, ce aspect din contestația formulată impune lămurirea înțeleșului textelor de lege indicate în sesizare. Întrebarea nu are legătură cu obiectul litigiului, astfel că răspunsul nu ar duce la soluționarea problemei litigioase și nici nu reprezintă o chestiune de drept controversată care să creeze premisele unor interpretări diferite ale textului de lege.

48. În acest sens, verificând cadrul procesual în care a fost formulată sesizarea, din perspectiva legăturii cu cauza a întrebării formulate, se rețin următoarele:

49. Dosarul se află în faza procesuală a rejudecării în fond la instanța de apel după ce sentința primei instanțe a fost anulată pentru nesoluționarea a două excepții invocate de intimații creditorii: aceea a inadmisibilității contestației la executare și cea a tardivității completării contestației la executare împotriva executării silite înseși. Or, aceste excepții cu caracter dirimant, ce s-ar opune soluționării pe fond a contestației la executare, nu apar a fi fost soluționate anterior sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție cu problema care constituie, în opinia instanței de trimitere, unul dintre motivele de contestație.

50. Pe de altă parte, presupunând că instanța va trece la analiza fondului cauzei, verificând problema litigioasă din dosar, rezultă că motivele de contestație la executare pe care instanța de trimitere trebuie să le rezolve sunt:

- posibilitatea de a actualiza creanțele din titlurile executorii reprezentând cheltuieli de judecată, motivul inițial;

- posibilitatea de a înființa poprirea nu doar asupra conturilor deschise de debitoare, instituție de administrare fiscală, la unitatea de trezorerie, dar și asupra unor sume de bani reprezentând obligații fiscale pe care, la rândul său, creditorul le are de achitat debitoarei și, în acest caz, dacă operează o compensare a acestor creanțe, motivul din completarea la contestație.



51. Întrebarea instanței de trimitere, dacă titlurile pronunțate împotriva unei structuri subordonate Agenției Naționale de Administrare Fiscală și supuse regimului juridic instituit de Ordonanța Guvernului nr. 22/2002, în privința executării lor, pot face obiectul executării silite prin poprire, în forma reglementată de art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă, respectiv prin înființarea popririi și asupra bunurilor pe care creditorul le datorează debitorului, nu are legătură cu soluționarea niciunui dintre aceste motive de contestație.

52. Mai mult, chiar din punctul de vedere exprimat asupra fondului sesizării rezultă preocuparea instanței de trimitere asupra unui alt aspect, ce nu a fost cuprins în întrebare, respectiv dacă în acest tip de cauze sunt aplicabile dispozițiile art. 727 lit. f) din Codul de procedură civilă care se referă la obiectul popririi, respectiv la caracterul urmăribil sau nu al sumelor de bani poprite. Această împrejurare se deduce din faptul că, în această parte a sesizării, instanța, fără a aprecia în ce mod Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 influențează procedura de executare silită, a redat, ca circumstanță factuală ce necesită lămurire, doar situația în care executorul judecătoresc a înființat poprire asupra sumelor de bani pe care înșiși creditorii le datorează debitorului, reprezentând plăți anticipate cu titlu de impozit pe venit, respectiv decont de TVA, venituri care, în opinia instanței, au un regim special de circulație și care pot fi urmărite silit doar cu respectarea regimului special prescris de lege, reglementat de art. 224 din Codul de procedură fiscală și de art. 727 lit. f) din Codul de procedură civilă, potrivit căruia nu sunt supuse urmăririi silite bunurile declarate neurmăribile în cazurile și în condițiile prevăzute de lege.

53. Se apreciază că instanța de trimitere nu și-a respectat obligația de a identifica problema de drept concretă și în legătură cu cauza dedusă judecării, iar rezolvarea punctuală a întrebării nu ar duce la soluționarea contestației, întrucât, deși întrebarea pare a se referi la concursul dintre legea specială în materia executării creanțelor bugetare și dreptul comun al executării silite, atunci când există datorii reciproce între creditor și debitor, din punctul de vedere exprimat rezultă că obiectul de interes pentru instanța de trimitere este altul decât cel punctat în întrebarea prealabilă, respectiv nu compatibilitatea celor două proceduri, ci natura veniturilor care pot constitui obiect al urmăririi în procedura de poprire.

54. Nefiind indicat punctual un anume articol din această ordonanță care s-ar opune aplicării dreptului comun, problema compatibilității dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 22/2002 cu procedura popririi nu prezintă o controversă la nivelul interpretării normei juridice și nu comportă o reală dificultate, care să necesite interpretarea textului de lege în procedura reglementată de art. 519 din Codul de procedură civilă. Jurisprudența și opiniile teoretice ale instanțelor depuse în dosarul sesizării arată, în unanimitate, că Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 nu se opune demarării procedurii de executare silită prin poprire, inclusiv sub forma art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă, cu atât mai mult cu cât art. 3 din textul de lege menționat stabilește expres că "în cazul în care instituțiile publice nu își îndeplinesc obligația de plată în termenul prevăzut la art. 2, creditorul va putea solicita efectuarea executării silite potrivit Codului de procedură civilă și/sau potrivit altor dispoziții legale aplicabile în materie".

55. Este evident, în accepțiunea opiniilor exprimate, că procedura execuțională de drept comun, inclusiv excepțiile prevăzute de Codul de procedură civilă ce țin de natura bunurilor urmărite, se aplică în integritate tuturor creanțelor supuse executării, prin urmare și celor care au intrat în sfera de reglementare a Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, neexistând nicio justificare pentru aplicarea trunchiată sau parțială a textului de lege.

56. Coroborarea art. 781 alin. (3) cu art. 727 lit. f) din Codul de procedură civilă și cu art. 224 din Codul de procedură fiscală, ce vizează tipul de bunuri mobile incorporale ce pot fi executate silit prin poprire, reprezintă exclusiv un aspect de aplicare a legii. Prin urmare, pentru interpretarea corectă a prevederilor legale în materia popririi creanțelor datorate către/de către organele fiscale, este suficient a se realiza analiza de conținut a normelor care guvernează natura fiscală a acestora, în corelare cu cele care reglementează dreptul comun în materie, pentru a stabili care este sfera situațiilor de fapt concrete la care norma juridică respectivă se referă și a se asigura astfel corecta aplicare a acelei norme.

57. Astfel cum s-a statuat constant în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul

pentru soluționarea unor chestiuni de drept, în procesul aplicării legii, judecătorul este cel care trebuie să stabilească conținutul exact al normei puse în fața sa, din care trebuie să extragă esența aplicabilă la cazul concret. Rolul instanțelor de judecată este acela de a realiza o interpretare cazuală sau judiciară, care presupune ca, anterior soluționării cauzei, să se studieze circumstanțele particulare ale speței deduse judecății, să se realizeze calificarea juridică a cererii și, ulterior, interpretarea normei de drept și aplicarea acesteia, pentru emiterea actului jurisdicțional final (a se vedea Decizia nr. 16/2016 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept).

58. Or, asemenea operațiuni de interpretare și aplicare a textului de lege la diferite circumstanțe ce caracterizează fiecare litigiu nu pot fi atribuite completului constituit pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile, ci revin instanței de judecată investite cu soluționarea cauzei, întrucât mecanismul procedural reglementat prin art. 519 din Codul de procedură civilă nu poate fi deturnat de la scopul firesc al unificării practicii judiciare și utilizat pentru tranșarea în concret a aspectelor litigioase aflate pe rolul instanței de trimitere. În acest sens instanța este cea care trebuie să verifice dacă sumele de bani pe care creditorul le datorează debitorului se află sub regimul bunurilor neurmăribile, fiind din categoria celor de care debitorul nu poate dispune pentru sine.

59. Chiar dacă instanța de trimitere consideră că are a cerceta și în ce măsură creanțele indisponibilizate se pot compensa, în ipoteza în care părțile au obligații fiscale reciproce, se constată că aceasta nu a formulat o astfel de întrebare. Prin urmare, în condițiile în care în sesizare nu s-au făcut trimiteri la dispozițiile art. 167 alin. (1) și (7) din Codul de procedură fiscală referitoare la compensarea creanțelor, orice demers din partea completului investit cu soluționarea sesizării de identificare a textului de lege neclar aplicabil în situația dedusă judecății presupune o depășire a limitelor investiției, prin adăugarea de valențe noi în analiza sesizării, ceea ce legea nu permite, întrucât ar determina o judecată efectivă a cauzei, și nu un proces de interpretare a unui act normativ.

60. În plus, după cum s-a arătat anterior, analiza hotărârilor pronunțate și a punctelor de vedere exprimate nu oferă indicii privind probabilitatea apariției unei practici neunitare cu privire la executarea silită prin poprire a unei instituții bugetare, inclusiv în forma reglementată de art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă, în sensul că nu s-a înregistrat nicio opinie conform căreia Ordonanța Guvernului nr. 22/2002 ar împiedica inițierea unei proceduri de executare silită prin poprire, normele aplicabile fiind suficient de clare și previzibile pentru a nu genera dificultăți de interpretare.

61. În concluzie, în limitele sesizării stabilite prin întrebarea formulată de instanța de trimitere, se constată că aceasta nu are legătură cu problema litigioasă, că, prin conținutul ei, nu enunță o veritabilă chestiune de drept ce ar putea genera practică neunitară și care se impune a fi rezolvată în mecanismul de unificare a practicii judiciare reglementat de art. 519 din Codul de procedură civilă, soluționarea cauzei presupunând aplicarea coroborată a textelor de lege incidente în materie. Pentru aceste motive, se apreciază că sesizarea nu îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de lege.

Pentru aceste considerente, în temeiul art. 521 cu referire la art. 519 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca inadmisibilă, sesizarea formulată de Tribunalul Constanța - Secția de contencios administrativ și fiscal în Dosarul nr. 24.073/212/2014\*, în vederea pronunțării unei hotărâri

prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept: "În raport cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 22/2002, titlurile executorii pronunțate împotriva unei structuri subordonate Agenției Naționale de Administrare Fiscală pot face obiectul executării silite în maniera reglementată de dispozițiile art. 781 alin. (3) din Codul de procedură civilă?".

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 521 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 19 martie 2018.

**PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE**

**IULIA CRISTINA TARCEA**

Magistrat-asistent,

**Ileana Peligrad**