

DECIZIE Nr. 7/2018 din 19 martie 2018
EMITENT: ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE - COMPLETUL COMPETENT SĂ JUDECE
RECURSUL ÎN INTERESUL LEGII

PUBLICATĂ ÎN: MONITORUL OFICIAL NR. 495 din 15 iunie 2018

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
COMPLETUL COMPETENT SĂ JUDECE RECURSUL ÎN INTERESUL LEGII

DECIZIA Nr. 7
din 19 martie 2018

Dosar nr. 3.223/1/2017

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
Mirela Sorina Popescu - președintele delegat al Secției penale
Mihaela Paraschiv - judecător la Secția I civilă
Aurelia Rusu - judecător la Secția I civilă
Beatrice Ioana Nestor - judecător la Secția I civilă
Nina Ecaterina Grigoraș - judecător la Secția I civilă
Bianca Elena Țândărescu - judecător la Secția I civilă
Paula C. Pantea - judecător la Secția I civilă
Paulina Lucia Brehar - judecător la Secția a II-a civilă
Rodica Zaharia - judecător la Secția a II-a civilă
Cosmin Horia Mihăianu - judecător la Secția a II-a civilă
Iulia Manuela Cîrnu - judecător la Secția a II-a civilă
Veronica Magdalena Dănăilă - judecător la Secția a II-a civilă
Virginia Florentina Duminecă - judecător la Secția a II-a civilă
Decebal Constantin Vlad - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Florentina Dinu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Gheza Attila Farmathy - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Denisa Angelica Stănișor - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Cezar Hîncu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Mariana Constantinescu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Geanina Cristina Arghir - judecător la Secția penală
Valentin Horia Șelaru - judecător la Secția penală

Completul competent să judece recursul în interesul legii a fost legal constituit conform dispozițiilor art. 516 alin. (2) din Codul de procedură civilă și ale art. 27² alin. (2) lit. b) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare (Regulamentul).

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

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a fost reprezentat de doamna Diana Berlic, procuror șef birou din cadrul Secției judiciare - Serviciul judiciar civil.

La ședința de judecată a participat doamna Mihaela Lorena Mitroi, magistrat-asistent desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 27³ din Regulament.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a luat în examinare recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Alba Iulia vizând stabilirea competenței materiale de soluționare a acțiunilor în despăgubiri formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală, prin direcțiile generale regionale ale finanțelor publice, împotriva administratorului unei societăți înregistrate în registrul comerțului, în situația în care s-a dispus achitarea acestuia pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 6 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, cu modificările ulterioare, în sensul de a se determina dacă acțiunile având acest obiect sunt în competența instanței de contencios administrativ și fiscal sau în competența instanței civile.

Magistratul-asistent a prezentat referatul cauzei, arătând că la dosar au fost depuse două rapoarte întocmite de judecătorii-raportori și, ulterior, punctul de vedere formulat de Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, președintele Completului competent să judece recursul în interesul legii, a acordat cuvântul reprezentantului procurorului general asupra recursului în interesul legii.

Doamna procuror Diana Berlic, reprezentantul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, a susținut punctul de vedere formulat în scris, precizând că soluțiile subsumate orientării jurisprudențiale prin care s-a apreciat că revine instanței civile competența de soluționare a acțiunilor în despăgubiri formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală, prin direcțiile generale regionale ale finanțelor publice, împotriva administratorului societății, în situația în care s-a dispus achitarea acestuia pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 6 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, cu modificările ulterioare, au fost, la rândul lor, divergente în ceea ce privește problema admisibilității acțiunilor de acest gen, constatându-se două curente jurisprudențiale, respectiv că aceste acțiuni sunt inadmisibile, nefiind de competența instanței de judecată statuarea asupra întinderii creanței fiscale și instituirea obligației de plată în sarcina debitorului, iar, într-o a doua opinie, s-a apreciat că acțiunile sunt admisibile. Ministerul Public, prin reprezentant, solicită extinderea problemei de drept și cu privire la aspectul legat de admisibilitatea acțiunii. Pune concluzii de admitere a recursului în interesul legii, apreciind că acțiunile în răspundere civilă delictuală îndreptate împotriva administratorului unei societăți, formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală, prin direcțiile generale regionale ale finanțelor publice, derivate din cauze penale în care s-a făcut aplicarea dispozițiilor art. 25 alin. (5) din Codul de procedură penală, sunt inadmisibile, iar constatarea inadmisibilității acestor acțiuni revine instanței civile - judecătoria sau tribunalul, după criteriul valoric.

Președintele completului, doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, constatând că nu sunt întrebări de formulat din partea membrilor completului, a declarat dezbaterile închise, iar completul a rămas în pronunțare asupra recursului în interesul legii.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele:

I. Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție

1. Înalta Curte de Casație și Justiție a fost învestită de către Colegiul de conducere al Curții de Apel Alba Iulia, potrivit Hotărârii nr. 51 din 16 octombrie 2017, cu soluționarea unui recurs în interesul legii, în scopul eliminării divergenței apărute în jurisprudența instanțelor naționale, în stabilirea competenței materiale procesuale de judecată a acțiunilor în despăgubiri formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală, prin direcțiile generale regionale ale finanțelor publice, împotriva administratorului unei societăți înregistrate în registrul comerțului, în situația în care s-a dispus achitarea acestuia pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 6 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, cu modificările ulterioare (Legea nr. 241/2005), în sensul de a se determina dacă acțiunile având acest obiect sunt în competența instanței de contencios administrativ și fiscal, în temeiul art. 96 pct. 1 și art. 95 pct. 1 din Codul de procedură civilă, raportat la art. 281 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare (Codul de procedură fiscală), coroborat cu art. 10 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 554/2004), sau în competența instanței civile, în condițiile art. 94 pct. 1 lit. k), art. 95 pct. 1 din Codul de procedură civilă, prin raportare la art. 1.349, art. 1.357, art. 1.359 din Codul civil.

II. Problema de drept care a generat practica neunitară

2. Problema de drept care a determinat jurisprudența divergentă derivă din modul diferit în care instanțele au interpretat dispozițiile legale care vizează competența materială de soluționare a litigiilor derivate din cauzele penale în care s-a dispus achitarea inculpatului (administrator al unei societăți supuse înregistrării în registrul comerțului), pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 6 din Legea nr. 241/2005, rămânând nesoluționată latura civilă, și care au ca obiect despăgubirile solicitate acestei persoane, în calitate de pârât, de către Agenția Națională de Administrare Fiscală.

III. Orientările jurisprudențiale divergente

3. Problema de drept care a creat divergență în practica judiciară vizează stabilirea instanței competente material să soluționeze acțiunile prin care Agenția Națională de Administrare Fiscală solicită obligarea administratorului societății comerciale să achite contribuțiile de asigurări sociale și impozitele reținute pentru salariul angajaților persoanei juridice, precum și accesoriile, acțiune întemeiată pe normele răspunderii civile delictuale pentru neîndeplinirea culpabilă a obligațiilor, după lăsarea nesoluționată a acțiunii civile în procesul penal, în condițiile art. 27 alin. (2) din Codul de procedură penală.

4. Asemenea acțiuni sunt întemeiate în drept pe prevederile art. 25, 27, 28 și art. 397 alin. (5), raportat la art. 16 alin. (1) lit. b) din Codul de procedură penală, art. 1.349, art. 1.357 - 1.371 și următoarele din Codul civil, invocându-se îndeplinirea condițiilor răspunderii civile delictuale.

5. În motivarea lor se arată, în esență, că pârâtul, în calitate de administrator al unei societăți comerciale, a reținut la sursă și nu a virat la bugetul de stat contribuții cu reținere la sursă.

6. Anterior, pârâtul fusese trimis în judecată pentru săvârșirea infracțiunii de reținere și nevărsare cu intenție, în cel mult 30 de zile de la scadență, a sumelor reprezentând impozite sau contribuții cu reținere la sursă, faptă prevăzută de art. 6 din Legea nr. 241/2005. În cadrul dosarelor penale, statul român, prin Agenția Națională de Administrare Fiscală, s-a constituit și parte civilă. Având în vedere admiterea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 6 din Legea nr. 241/2005, instanțele penale au dispus achitarea inculpatului și, în temeiul art. 25 alin. (5) din Codul de procedură penală, au lăsat nesoluționate acțiunile civile.

7. În cadrul Curții de Apel Alba Iulia problema de drept care a generat practică divergentă s-a ivit în cadrul soluționării cauzelor privind conflictele negative de competență dintre secțiile civile ale Tribunalului Sibiu și Hunedoara și secțiile de contencios administrativ și fiscal ale aceluiași instanțe.

8. Din verificările efectuate de titularul sesizării la nivelul celorlalte curți de apel s-a remarcat existența practicii neunitare la nivelul Curții de Apel Oradea, opinii divergente între judecătorii secțiilor a III-a civilă și a IV-a civilă ale Curții de Apel București, precum și între judecătorii secțiilor civile și de contencios administrativ și fiscal ale Tribunalului Suceava. De asemenea, și judecătorii Tribunalului Vrancea au opinat că astfel de litigii sunt de competența secțiilor de contencios administrativ și fiscal.

9. S-a menționat totodată că, în cadrul întâlnirii reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii cu președinții secțiilor civile ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și curților de apel din 11 - 12 mai 2017 de la București, cu majoritate, participanții la întâlnire au agreat soluția propusă în punctul de vedere al Institutului Național al Magistraturii, în sensul că, în acest caz, competența materială aparține instanței civile, chiar dacă judecarea cererii presupune verificarea caracterului ilicit al faptei în raport cu dispozițiile legislației fiscale.

10. Cele două orientări jurisprudențiale identificate în practica judiciară la nivelul tribunalelor și curților de apel care au justificat prezenta sesizare de recurs în interesul legii sunt următoarele:

11. Într-o primă orientare, minoritară, pornind de la Decizia nr. 17 din 5 octombrie 2015 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în soluționarea unui recurs în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 875 din 23 noiembrie 2015, potrivit căreia "în cauzele penale având ca obiect infracțiunile de evaziune fiscală prevăzute în Legea nr. 241/2005, instanța, soluționând acțiunea civilă, dispune obligarea inculpatului condamnat pentru săvârșirea acestor infracțiuni la plata sumelor reprezentând obligația fiscală principală datorată și la plata sumelor reprezentând obligațiile fiscale accesorii datorate, în condițiile Codului de procedură fiscală", s-a apreciat că sumele pe care Agenția Națională de Administrare Fiscală le pretinde nu reprezintă altceva decât o creanță fiscală pentru care legea prevede o cale specială de recuperare, organul fiscal neavând posibilitatea de a alege o altă cale. Prin urmare, fiind vorba de un litigiu referitor la valorificarea unei creanțe fiscale principale și a accesoriilor, astfel cum aceasta este definită de Codul de procedură fiscală, competența revine instanței de contencios administrativ.

12. Într-o altă orientare, majoritară, s-a apreciat, din perspectiva art. 1, 2 și 8 din Legea nr. 554/2004, că în cauzele de acest tip litigiul nu s-a născut din emiterea sau încheierea unui act administrativ sau din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a soluționa o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim, chiar dacă una dintre părți este o autoritate publică.

13. Singurul text care face referire la o ipoteză în care instanței de contencios administrativ îi revine competența soluționării, pe cale principală, a unei cereri care are alt obiect decât cel menționat la art. 1 din lege este art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

14. Prin urmare, cum competența materială a instanței de contencios administrativ este, în raport cu cea a instanțelor civile, una specială, nu îi poate fi deferită judecarea altor cereri decât cele menționate în Legea nr. 554/2004 ori, după caz, într-o lege specială.

15. Chiar dacă instanța civilă de drept comun este chemată să facă un examen al normelor de drept fiscal pentru a stabili condiția faptei ilicite, acest lucru nu schimbă datele problemei și soluția pe care o impune corelația normă generală - normă specială în stabilirea competenței instanței.

IV. Jurisprudența Curții Constituționale

16. În urma verificărilor efectuate nu a fost identificată jurisprudență relevantă a Curții Constituționale cu privire la problema de drept în discuție.

V. Opinia titularului sesizării

17. Colegiul de conducere al Curții de Apel Alba Iulia nu și-a exprimat opinia cu privire la orientarea jurisprudențială pe care o consideră ca fiind legală.

VI. Opinia procurorului general

18. Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a arătat, cu titlu prealabil, că, deși nu este menționat în actul de sesizare cu recurs în interesul legii, se impune a face precizarea că soluțiile subsumate orientării jurisprudențiale majoritare au fost, la rândul lor, divergente în ceea ce privește problema admisibilității acțiunilor de genul celor ce fac obiectul analizei de față, constatându-se astfel alte două curente jurisprudențiale, după cum urmează:

19. Într-o primă opinie s-a apreciat că aceste acțiuni sunt inadmisibile, nefiind de competența instanței de judecată statuarea asupra întinderii creanței fiscale și instituirea obligației de plată în sarcina debitorului, întrucât, în materie fiscală, acestea se realizează de către însuși organul fiscal care are abilitarea specială din partea legii de a emite titlul de creanță fiscală prin decizia de impunere care apoi poate fi contestată și verificată de către instanța de contencios administrativ.

20. Într-o a doua opinie s-a apreciat că acțiunile sunt admisibile, între stat și persoana chemată în judecată neexistând un raport juridic fiscal, neîndeplinirea culpabilă de către administratorul societății a obligațiilor ce îi reveneau și prejudicierea bugetului de stat reprezintă fapta ilicită în sensul prevăzut de art. 1.349 din Codul civil, astfel încât, considerându-se a fi întrunite condițiile răspunderii civile delictuale - existența prejudiciului, a faptei ilicite, a raportului de cauzalitate, a vinovăției - acțiunile au fost admise.

21. În raport cu aceste observații, procurorul general a considerat utilă extinderea problemei de drept și cu privire la aspectul privind admisibilitatea acțiunii în pretenții formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală.

22. Totodată, având în vedere că problema vizând stabilirea competenței instanței sesizate cu acțiunea în despăgubiri formulată de Agenția Națională de Administrare Fiscală în ipoteza lăsării nesoluționate a acțiunii civile nu se reduce doar la cazul achitării/încetării procesului penal pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 6 din Legea nr. 241/2005, s-a propus redefinirea problemei de drept sub forma "Competența materială și funcțională a instanței în cazul acțiunilor formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală prin direcțiile generale regionale ale finanțelor publice, derivate din cauze penale, în care organul fiscal s-a constituit parte civilă și în care, făcându-se aplicarea dispozițiilor art. 25 alin. (5) din Codul de procedură penală, instanța penală a lăsat nesoluționată acțiunea civilă".

23. Cu aceste precizări, opinia procurorului general a fost în sensul că acțiunile în răspundere civilă delictuală îndreptate împotriva administratorului unei societăți, formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală, prin direcțiile generale regionale ale finanțelor publice, derivate din cauze penale în care s-a făcut aplicarea dispozițiilor art. 25 alin. (5) din Codul de procedură penală, sunt inadmisibile, iar constatarea inadmisibilității acestor acțiuni revine instanței civile - judecătoria sau tribunalul, după criteriul valoric.

24. Astfel, s-a arătat că acțiunile formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală, în temeiul dispozițiilor art. 1.349 și art. 1.357 din Codul civil privind răspunderea civilă delictuală, sunt de competența instanței civile, judecătoria pentru cererile încadrabile în dispozițiile art. 94 pct. 1 lit. k) din Codul de procedură civilă, respectiv tribunalul, în temeiul dispozițiilor art. 95 pct. 1 din Codul de procedură civilă, chiar dacă judecarea cererilor presupune verificarea caracterului ilicit al faptei în raport cu dispozițiile legislației fiscale.

25. Potrivit art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, "Când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei."

26. Dispozițiile art. 19 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 nu sunt altceva decât reglementarea unei situații de excepție de la regula contenciosului administrativ de plină jurisdicție instituită prin art. 8 alin. (1) din aceeași lege, privind o acțiune cu obiect complex, de anulare a actului administrativ și de reparare a pagubei. În mod obișnuit, cererea de despăgubiri reprezintă un capăt de cerere accesoriu cererii principale, iar scindarea litigiului de contencios administrativ, prin introducerea ulterioară a cererii de despăgubire, intervine în acele situații în care, din motive ce țin de complexitatea și anvergura prejudiciului cauzat prin actul sau contractul administrativ, reclamantul nu are posibilitatea de a cunoaște întinderea pagubei în termenul impus de lege pentru formularea acțiunii principale. Din această cauză, persoanele vătămate introduc mai întâi acțiunea principală privind anularea actului pentru a nu depăși termenul legal prevăzut de art. 11 din Legea nr. 554/2004, urmând ca ulterior, atunci când se edifică asupra cuantumului prejudiciului suferit, să formuleze și cererea de acordare a despăgubirilor.

27. În cazul acțiunilor formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală prin care se solicită obligarea pârâților, persoane fizice, la plata sumelor de bani reprezentând impozite și contribuții cu reținere la sursă care nu au fost vărsate la bugetul de stat, dreptul pe care reclamantul persoană juridică de drept public și-l revendică pe calea acțiunii în justiție nu a fost încălcat de o autoritate publică prin emiterea unui act administrativ sau prin nesoluționarea în termen legal a unei cereri, pentru a atrage competența instanței de contencios administrativ.

28. Chiar dacă raportul juridic dedus judecății este unul de drept public fiscal, nu este îndeplinită condiția ca pârâtul să fie o autoritate publică și nici cea referitoare la obiectul acțiunii în contencios administrativ, acela de anulare a unui act administrativ tipic sau asimilat care vatămă un drept sau un interes legitim.

29. Cum pârâtul, în cazul de față, este o persoană fizică, fost subiect activ al infracțiunii de evaziune fiscală incriminate de art. 6 din Legea nr. 241/2005, iar cauza acțiunii reclamantei Agenția Națională de Administrare Fiscală, fost subiect pasiv al infracțiunii și parte civilă în procesul penal, o reprezintă fapta ilicită a pârâtului de a se sustrage de la plata obligațiilor fiscale, prejudiciind bugetul de stat, competența de soluționare a acțiunii astfel formulate aparține instanței civile de drept comun, judecătoria sau tribunalul, după criteriul valoric al cuantumului pretențiilor solicitate.

30. Totodată, procurorul general a apreciat că acțiunea civilă formulată de Agenția Națională de Administrare Fiscală prin care aceasta solicită obligarea pârâtului, administrator al unei societăți, la plata obligațiilor fiscale, este inadmisibilă, arătând că săvârșirea unor fapte în legătură cu administrarea impozitelor, taxelor sau altor contribuții prevăzute de legislația fiscală atrage o formă specială de răspundere pentru nerespectarea obligațiilor rezultate dintr-un raport juridic de drept fiscal, ale cărui particularități fac ca regimul juridic al răspunderii să deroge de la regimul general al răspunderii civile delictuale consacrat de prevederile Codului civil.

31. S-au invocat argumentele reținute de instanța supremă în cuprinsul Deciziei nr. 17/2015 a Completului competent să judece recursul în interesul legii, precum și concluzia că în orice litigii referitoare la valorificarea creanțelor fiscale principale și accesorii de către creditor se aplică prevederile Codului fiscal și ale Codului de procedură fiscală (paragraful 21.23).

32. În materie fiscală, organul fiscal are atribuții speciale și extraordinare fundamentate pe puterea conferită de lege de a emite însuși titlul executoriu, după emiterea deciziei de impunere și împlinirea ulterioară a termenului de plată pentru aceasta, nefiind necesară, ca în materia civilă de drept comun, intervenția instanței de judecată pentru statuarea, prin hotărâre judecătorească, asupra întinderii creanței și instituirea obligației de plată în sarcina debitorului. Intervenția instanței este provocată într-o fază ulterioară a procedurii, pe calea acțiunii în contencios fiscal.

VII. Raportul asupra recursului în interesul legii

33. Punctele de vedere ale judecătorilor-raportori asupra problemei de drept au fost diferite, drept care în cauză au fost întocmite două rapoarte.

34. Soluția propusă prin unul dintre rapoarte a fost de admitere a recursului în interesul legii și pronunțării unei decizii în sensul că, în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 94 pct. 1

lit. k), art. 95 pct. 1 și art. 96 pct. 1 din Codul de procedură civilă, precum și art. 281 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, respectiv art. 10 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, competența materială de soluționare a acțiunilor în despăgubiri formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală, prin direcțiile generale regionale ale finanțelor publice, împotriva administratorului unei societăți înregistrate în registrul comerțului, în situația în care s-a dispus achitarea acestuia pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 6 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, cu modificările ulterioare, revine instanței civile.

35. Prin celălalt raport întocmit în cauză s-a propus ca, în interpretarea și aplicarea unitară a aceluiași dispoziții legale, soluția asupra recursului în interesul legii să fie în sensul că aceste cereri sunt de competența instanțelor de contencios administrativ și fiscal.

VIII. Înalta Curte de Casație și Justiție

36. Examinând sesizarea cu recurs în interesul legii, în limitele investiției, rapoartele întocmite de judecătorii-raportori, punctul de vedere al procurorului general, precum și dispozițiile legale ce se solicită a fi interpretate în mod unitar, constată următoarele:

VIII.1. Admisibilitatea recursului în interesul legii

37. Verificând regularitatea investiției, prin prisma dispozițiilor art. 514 din Codul de procedură civilă, se constată că această condiție legală este îndeplinită în ceea ce îl privește pe titularul sesizării, acesta fiind legitimat procesual activ să declanșeze prezentul mecanism de unificare a practicii judiciare.

38. Este îndeplinită și condiția privind obiectul recursului în interesul legii, deoarece se solicită instanței supreme să interpreteze, în vederea aplicării unitare, o serie de norme de procedură pentru a stabili instanța căreia îi revine competența materială procesuală de soluționare a cererilor formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală, prin care se solicită obligarea administratorului societății comerciale să achite contribuțiile de asigurări sociale și impozitele reținute pentru salariul angajaților persoanei juridice, după lăsarea nesoluționată a acțiunii civile în procesul penal, în condițiile art. 27 alin. (2) din Codul de procedură penală.

39. De asemenea sunt respectate și cerințele de ordin formal prescrise de prevederile art. 515 din Codul de procedură civilă, întrucât memoriului de recurs în interesul legii i-au fost atașate hotărâri judecătorești definitive, din care rezultă că jurisprudența are un caracter neunitar.

40. Prin urmare, sunt întrunite toate condițiile de admisibilitate instituite prin dispozițiile art. 514 - 515 din Codul de procedură civilă.

VIII.2. Pe fondul recursului în interesul legii

41. Litigiile în care s-a creat jurisprudența neunitară au ca obiect acțiunile formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală, prin care se solicită obligarea părților (administratori ai unor societăți înregistrate în registrul comerțului) la repararea prejudiciului cauzat bugetului general consolidat al statului, prin neîndeplinirea cerinței legale de virare către buget a contribuțiilor cu reținere la sursă, precum și la plata accesoriilor.

42. Se cuvine subliniat că, anterior, pârâții fuseseră trimiși în judecată pentru săvârșirea infracțiunii de reținere și nevărsare cu intenție, în cel mult 30 de zile de la scadență, a sumelor reprezentând impozite sau contribuții cu reținere la sursă, faptă prevăzută de art. 6 din Legea nr. 241/2005.

43. În dosarele penale, Agenția Națională de Administrare Fiscală s-a constituit parte civilă.

44. Prin Decizia nr. 363 din 7 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 6 iulie 2015, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor

art. 6 din Legea nr. 241/2005, reținând că sintagma "impozite sau contribuții cu reținere la sursă" din definiția infracțiunii nu respectă exigențele constituționale privind calitatea legii (condițiile de claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate), așa încât subiectul de drept se află pus în situația de a nu își putea adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii.

45. Ca efect al acestei decizii, instanțele penale au dispus achitarea inculpaților și au lăsat nesoluționate acțiunile civile.

46. Potrivit art. 19 alin. (1) din Codul de procedură penală, acțiunea civilă exercitată în cadrul procesului penal are ca obiect tragerea la răspundere civilă delictuală a persoanelor responsabile potrivit legii civile pentru prejudiciul produs prin comiterea faptei care face obiectul acțiunii penale, iar, în conformitate cu art. 27 alin. (2) din același cod, persoana vătămată sau succesorii săi, care s-au constituit parte civilă în procesul penal, pot introduce acțiune la instanța civilă dacă, prin hotărâre definitivă, instanța penală a lăsat nesoluționată acțiunea civilă.

47. Prin Decizia nr. 17 din 5 octombrie 2015, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a stabilit că în cauzele penale având ca obiect infracțiunile de evaziune fiscală prevăzute în Legea nr. 241/2005, instanța, soluționând acțiunea civilă, dispune obligarea inculpatului condamnat pentru săvârșirea acestor infracțiuni la plata sumelor reprezentând obligația fiscală principală datorată și la plata sumelor reprezentând obligațiile fiscale accesorii datorate, în condițiile Codului de procedură fiscală.

48. Tocmai această dezlegare se află la baza divergenței jurisprudențiale, pentru că, în opinia minoritară, s-a apreciat că, atât timp cât sumele pe care Agenția Națională de Administrare Fiscală le pretinde reprezintă o creanță fiscală, definită de Codul de procedură fiscală, competența revine instanței de contencios administrativ și fiscal.

49. În considerentele Deciziei nr. 17/2015, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a statuat că răspunderea persoanei trimise în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni de evaziune fiscală, în legătură cu administrarea impozitelor și taxelor sau a altor contribuții prevăzute de legislația fiscală este o formă de răspundere pentru nerespectarea obligațiilor dintr-un raport juridic de drept procedural fiscal; pronunțându-se în limitele sesizării, Înalta Curte de Casație și Justiție nu a indicat instanța căreia i-ar reveni competența de a judeca acțiunea civilă, atunci când aceasta ar fi fost lăsată nesoluționată de către instanța penală.

50. În măsura în care s-ar aprecia că instanța civilă la care se referă art. 27 alin. (2) din Codul de procedură penală trebuie interpretată lato sensu (incluzând orice instanță care nu judecă în materie penală), stabilirea, prin decizia de recurs în interesul legii anterior evocată, a naturii juridice a formei de răspundere nu constituie un temei suficient pentru a se trage concluzia că litigiile prin care Agenția Națională de Administrare Fiscală se îndreaptă împotriva administratorului unei societăți pentru neplata contribuției de asigurări sociale și a impozitelor pe salariul angajaților, achitat în procesul penal, ar fi date în competența materială a instanțelor specializate de contencios administrativ și fiscal, în condițiile în care competența acestora este limitativ prevăzută de lege.

51. Substanța dreptului care trebuie examinat nu constituie, în sine, un argument peremptoriu pentru determinarea competenței unei instanțe specializate, în lipsa unei norme atributive de competență; de altfel, însăși instanța penală, în măsura în care soluționează latura civilă, aplică într-un asemenea caz dispoziții de drept fiscal, chiar dacă îi lipsește o specializare într-un asemenea domeniu.

52. Pentru a verifica dacă instanței de contencios administrativ și fiscal îi revine competența de a soluționa acțiuni, precum cele la care se referă memoriul de recurs în interesul legii, Înalta Curte de Casație și Justiție subliniază că instanței de contencios administrativ și fiscal nu îi revine o competență de drept comun în soluționarea oricărui litigiu având ca obiect o creanță de natură fiscală.

53. Mai mult decât atât, Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală nu conține nicio normă de competență, cu excepția celor cuprinse în art. 213 alin. (13) și art. 281 alin. (2), care însă

nu sunt aplicabile litigiilor în discuție.

54. Astfel, art. 213 alin. (13) stabilește competența instanței specializate numai în situația atacării deciziei prin care se dispune instituirea măsurilor asigurătorii, iar art. 281 alin. (2) instituie competența aceleiași instanțe când se atacă deciziile emise de organul fiscal în soluționarea contestațiilor formulate împotriva actelor administrativ-fiscale de către persoanele vătămate prin acestea.

55. Pe de altă parte, nici din interpretarea dispozițiilor Legii nr. 554/2004 nu se poate trage concluzia competenței instanței de contencios administrativ și fiscal în soluționarea litigiilor la care se referă prezenta sesizare.

56. Astfel, potrivit art. 1 alin. (1) și (2) din Legea nr. 554/2004,

"(1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.

(2) Se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept."

57. Sesizarea instanței de contencios administrativ are, așadar, ca premisă vătămarea reclamantului, care se produce fie prin actul administrativ al autorității publice, fie prin nesoluționarea de către aceasta, în termenul legal, a unei cereri.

58. În acest sens, sub titlul Obiectul acțiunii judiciare, art. 8 din Legea nr. 554/2004 prevede la alin. (1) că: "Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate și, eventual, reparații pentru daune morale. De asemenea se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim."

59. Prin urmare, de esența contenciosului administrativ este fie existența unui act administrativ, a cărui anulare ori suspendare să se pretindă, fie nesoluționarea, de către o autoritate publică, în termenul legal, a unei cereri ori refuzul nejustificat de a o rezolva, manifestări sau omisiuni ale autorității publice prin care subiectul care poate sesiza instanța de contencios administrativ se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim.

60. Așadar, de principiu, într-un litigiu de contencios administrativ, autoritatea publică are calitatea de pârâtă.

61. Chiar dacă, definind noțiunea de contencios administrativ, art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004 prevede că aceasta este "activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim", aceasta nu înseamnă că orice litigiu în care o autoritate publică are calitatea de reclamantă este dat în competența instanței de contencios administrativ.

62. Se are în vedere, pe de o parte, că, potrivit acestui din urmă text legal, litigiul trebuie să se fi născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul legii, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim. Pe de altă parte, dacă nu are calitatea de persoană vătămată în

termenii definiți de Legea nr. 554/2004, autoritatea publică poate sesiza instanța de contencios administrativ numai în cazul în care există dispoziții legale exprese în acest sens.

63. Asemenea prevederi se regăsesc în art. 1 alin. (3) - (6) din Legea nr. 554/2004, potrivit cărora: "(3) Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios administrativ anulează cererea.

(4) Ministerul Public, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.

(5) Când Ministerul Public apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes legitim public, sesizează instanța de contencios administrativ competentă de la sediul autorității publice emitente.

(6) Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea. Acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului."

64. Analiza acestor dispoziții relevă că Agenției Naționale de Administrare Fiscală nu îi este recunoscută legitimarea procesuală de a sesiza instanța de contencios administrativ și fiscal cu acțiuni de genul celor la care se referă memoriul de recurs în interesul legii.

65. În concluzie, în situația acțiunilor în despăgubiri formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală la care se referă prezenta sesizare de recurs în interesul legii, autoritatea publică reclamantă nu este persoană vătămată în înțelesul Legii nr. 554/2004 și nu există nici dispoziții legale care să îi confere expres dreptul de a sesiza instanța de contencios administrativ.

66. În considerarea argumentelor expuse, competența instanței de contencios administrativ este exclusă, ceea ce determină concluzia că aceasta revine instanței civile de drept comun, ea fiind partajată între judecătorii, dacă valoarea creanței fiscale nu depășește 200.000 lei [potrivit art. 94 pct. 1 lit. k) din Codul de procedură civilă] și tribunale, dacă această valoare este depășită (potrivit art. 95 pct. 1 din același cod).

67. Este util a se sublinia încă o dată, în acest context, că dispozițiile evocate mai sus nu disting în funcție de temeiul juridic al pretențiilor, ceea ce înseamnă că și o acțiune în valorificarea unei creanțe fiscale este dată în competența instanței de drept comun, în lipsa unei norme atributive de competență în favoarea instanței specializate de contencios administrativ și fiscal.

68. Pentru considerentele arătate, în temeiul dispozițiilor art. 517 alin. (1) cu referire la art. 514 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite recursul în interesul legii promovat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Alba Iulia și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 94 pct. 1 lit. k), art. 95 pct. 1 și art. 96 pct. 1 din Codul de procedură civilă, precum și art. 281 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, respectiv art. 10 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, competența materială de soluționare a acțiunilor în despăgubiri formulate de Agenția Națională de Administrare Fiscală, prin direcțiile generale regionale ale finanțelor publice, împotriva administratorului unei societăți înregistrate în registrul comerțului, în situația în care s-a dispus achitarea acestuia pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 6 din Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, cu modificările ulterioare, revine instanței civile.

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 517 alin. (4) 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,

Mihaela Lorena Mitroi