



ROMÂNIA
MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
SECȚIA JUDICIARĂ
SERVICIUL IUDICIAR CIVIL

Nr.7579/2587/III-5/2019

din 20 mai 2020

Doamnei,

judecător Corina Alina CORBU

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

Stimată doamnă președinte,

Vă înaintăm recursul în interesul legii declarat din oficiu, în conformitate cu prevederile art. 514 din Codul de procedură civilă, referitor la problema de drept privind

„I. Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 41 alin.(1) și art.45 alin.(2) teza I din Legea nr.85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență [ex-art.6 alin.(1) și art.11 alin.(2) teza I din Legea nr.85/2006 privind procedura insolvenței], art.260 alin.(1) și (4) din Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală, art.651 alin.(1), art.714 alin.(1) și art.719 alin.(1) și (7) din Legea nr.134/2010, privind Codul de procedură civilă, sub aspectul instanței competente material să soluționeze contestațiile la executare, cererile de suspendare a executării silită și cererile de suspendare provizorie a executărilor silită individuale începute de creditorii bugetari în temeiul dispozițiilor art.143 alin.(1) teza finală din Legea nr.85/2014.

II. Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art.997 alin.(1) din Legea nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă [ex-art.581 din Codul de procedură civilă (1865)], art. 233 alin. (1) lit. a) și art.260 din Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală în ceea ce privește admisibilitatea cererilor de ordonanță președințială având ca obiect ridicarea, suspendarea și suspendarea provizorie a măsurilor de executare silită luate de organele de executare fiscală în cazurile în care executarea silită a fost începută de acestea în temeiul art.143 alin.(1) teza finală din Legea nr.85/2014”.

În temeiul dispozițiilor art. 515 Cod procedură civilă, au fost anexate recursului în interesul legii, pentru exemplificare, copiile hotărârilor judecătorești menționate în conținutul acestuia.

Cu deosebită considerație,

PROCUROR ȘI SECRETAR

Antonia – Eleonora Constantin

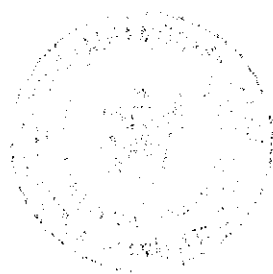


R

]

4, sector 5

ublic.ro





MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Nr.7579/2587/III-5/2019

20 mai 2020

Către

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI DE JUSTIȚIE

În conformitate cu prevederile art. 514 din Codul de procedură civilă, formulez prezentul

RECURS ÎN INTERESUL LEGII

În practica judiciară s-a constatat că nu există un punct de vedere unitar cu privire la următoarele probleme de drept:

„I. Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 41 alin.(1) și art.45 alin.(2) teza I din Legea nr.85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență [ex-art.6 alin.(1) și art.11 alin.(2) teza I din Legea nr.85/2006 privind procedura insolvenței], art.260 alin.(1) și (4) din Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală, art.651 alin.(1), art.714 alin.(1) și art.719 alin.(1) și (7) din Legea nr.134/2010, privind Codul de procedură civilă, sub aspectul instanței competente material să soluționeze contestațiile la executare, cererile de suspendare a executării silite și cererile de suspendare provizorie a executărilor silite individuale începute de creditorii bugetari în temeiul dispozițiilor art.143 alin.(1) teza finală din Legea nr.85/2014.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

II. Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art.997 alin.(1) din Legea nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă [ex-art.581 din Codul de procedură civilă (1865)], art. 233 alin. (1) lit. a) și art.260 din Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală în ceea ce privește admisibilitatea cererilor de ordonanță președințială având ca obiect ridicarea, suspendarea și suspendarea provizorie a măsurilor de executare silită luate de organele de executare fiscală în cazurile în care executarea silită a fost începută de acestea în temeiul art.143 alin.(1) teza finală din Legea nr.85/2014.”

*

§1. Premisele jurisprudenței neunitare în problemele de drept sesizate

Prin art. I pct.14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.88/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul insolvenței și a altor acte normative¹, dispozițiile art.143 alin.(1) din Legea nr.85/2014 au fost modificate, iar textul a primit următoarea redactare: *„Dacă debitorul nu se conformează planului sau acumulează noi datorii către creditorii din cadrul procedurii de insolvență, oricare dintre creditorii sau administratorul judiciar poate solicita oricând judecătorului sindic să dispună intrarea în faliment a debitorului. Cererea se judecă de urgență și cu precădere în termen de 30 de zile de la înregistrarea acesteia în dosarul cauzei. Cererea va fi respinsă de către judecătorul-sindic în situația în care creanța nu este datorată, este achitată sau debitorul încheie o convenție de plată cu acest creditor. Pentru datoriile acumulate în perioada procedurii de insolvență care au o vechime mai mare de 60 de zile se poate începe executarea silită”.*

Comparativ cu redactarea anterioară a textului², în actuala configurare normativă, textul prevede expres termenul în care judecătorul sindic soluționează cererea de intrare în faliment a debitorului și detaliază situațiile în care cererea poate fi respinsă.

În teza finală, se regăsește o soluție normativă nouă, potrivit căreia, pentru datoriile acumulate în perioada procedurii de insolvență care au o vechime mai

¹ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.840 din 2 octombrie 2018;

² Art.143 alin.(1) din Legea nr.85/2014 în redactarea anterioară modificărilor aduse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.88/2018 prevedea că: *“Dacă debitorul nu se conformează planului sau desfășurarea activității sale aduce pierderi sau se acumulează noi datorii către creditorii din cadrul procedurii, oricare dintre creditorii sau administratorul judiciar pot solicita oricând judecătorului-sindic să dispună intrarea în faliment a debitorului. Cererea se judecă de urgență și cu precădere.”*



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

mare de 60 de zile, se poate începe executarea silită, fără a se preciza dacă această executare se realizează în cadrul procedurii de insolvență, de către practicienii în insolvență ori separat, de către executorii judecătorești sau fiscali.

Potrivit art. IX din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.88/2018:

„(1) Termenele prevăzute la art. 75 alin. (3) și art. 143 alin. (1) și (3), precum și prevederile art. 75 alin. (4) din Legea nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 466 din 25 iunie 2014, cu modificările și completările ulterioare, astfel cum au fost modificate prin prezenta ordonanță de urgență, se aplică și pentru cererile formulate în cadrul proceselor începute înainte de data intrării în vigoare a acesteia, inclusiv celor nesoluționate până la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență.

(2) În cazul cererilor nesoluționate în procesele aflate pe rol, termenele de soluționare de către administratorul judiciar sau de către instanțele de judecată prevăzute la alin.(1), se calculează de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență.”

În preambulul Ordonanței de Urgență nr.88/2018, Guvernul a arătat că adoptarea acestui act normativ a fost determinată, printre altele, de necesitatea eficientizării mecanismelor de recuperare a creanțelor bugetare față de societățile aflate în stare de insolvență, cu respectarea șanselor de redresare a acestora, precum și a unor măsuri menite să evite afectarea mediului concurențial prin folosirea procedurilor insolvenței în mod abuziv de către unii debitori care utilizează mecanismele reglementate de legea insolvenței cu scopul de a se sustrage de la plata sumelor datorate bugetului general consolidat.

Totodată, Guvernul a precizat și necesitatea eficientizării procedurilor de insolvență și creșterea protecției creditorilor într-o manieră aptă să contribuie la îmbunătățirea climatului de afaceri, prin redresarea afacerilor viabile și recuperarea mai rapidă a creanțelor, inclusiv a celor bugetare³.

³ În prezent, proiectul de lege privind aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.88/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul insolvenței și a altor acte normative se află în procedură parlamentară, fiind înregistrat la Camera Deputaților (Camera decizională) sub nr.PL-x nr.721/2018 [fișa proiectului actului normativ – http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=17554 – consultat la 21.04.2020].

La data de 21.11.2018 proiectul de lege a fost adoptat de Senat (L607/02.10.2018 - <http://www.cdep.ro/proiecte/2018/700/20/1/se958.pdf> - consultat la data de 21.04.2020). În forma aprobată de prima cameră sesizată, dispozițiile art. I pct.4 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.88/2018 au fost modificate, astfel încât dispozițiile art.143 alin.(1) teza finală din Legea nr.85/2014 au primit următoarea redactare: **„Pentru datorile acumulate în perioada procedurii de insolvență care au vechime mai mare de 60 de zile se poate începe executarea silită, în cadrul procedurii de insolvență, de către practicianul de insolvență”**.

La data de 11.12.2018, Comisia pentru politică economică, reformă și privatizare din cadrul Camerei Deputaților a avizat favorabil inițiativa legislativă, în forma prezentată de inițiator.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

După intrarea în vigoare a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr.88/2018, creditorii bugetari, prin organele de executare fiscală, au început executări silite individuale, urmând procedura prevăzută de Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală, în scopul stingerii creanțelor bugetare cu o vechime mai mare de 60 de zile, acumulate în perioada procedurii de insolvență, de către debitori fața de care s-a deschis această procedură.

În soluționarea contestațiilor de executare, a cererilor de suspendare a executării silite, precum și a cererilor de suspendare provizorie a executării silite, instanțele de judecată nu au avut un punct de vedere unitar, atât sub aspectul competenței materiale de soluționare a acestor cereri, cât și sub aspectul admisibilității cererilor de ordonanță președințială având ca obiect ridicarea, suspendarea ori, după caz, suspendarea provizorie a actelor de executare silită efectuate de executorii fiscali.

§2. Prezentarea orientărilor de jurisprudență aflate în divergență

§2.1.Sub aspectul competenței materiale

§2.1.1. Într-o primă orientare jurisprudențială, s-a considerat că judecătorului-sindic îi revine competența de a soluționa contestațiile și cererile de suspendare a executării silite, întrucât executarea silită la care se referă art.143 alin.(1) teza finală din Legea nr.85/2014 nu se confundă cu executarea silită de drept comun, ci reprezintă o operațiune prevăzută de Codul insolvenței, aflându-se astfel sub administrarea și controlul de legalitate al organelor care aplică procedura, în sensul art. 40 din acest act normativ.

Competența judecătorului-sindic este dată de prevederile art.45 alin.(2) teza I din Legea nr.85/2014, potrivit căroră, *„Atribuțiile judecătorului sindic sunt limitate la controlul judecătoresc al activității administratorului judiciar și/sau al lichidatorului judiciar și la procesele și cererile de natură judiciară aferente procedurii insolvenței”*.

Posibilitatea executării silite individuale introdusă de art.143 alin.(1) teza finală din Legea nr.85/2014 nu poate fi interpretată ca reprezentând un caz de încetare a efectelor procedurii de insolvență, respectiv de executare silită inițiată în paralel cu derularea procedurii de insolvență, ci constituie o completare a cazurilor în care creditorii își pot recupera individual creanța, în cadrul procedurii colective.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

O executare silită potrivit procedurii de drept comun nici nu poate fi realizată fără a intra în conflict cu principiile și regulile insolvenței.

Conflictul dintre cele două proceduri de executare silită – individuală și colectivă - este soluționat prin dispozițiile art.342 alin.(1) din Legea nr.85/2014, în favoarea celei din urmă, adică a procedurii insolvenței, nu invers.

Fiind vorba despre o **executare silită specială, realizată în cadrul procedurii de insolvență, deci despre o cerere aferentă acestei proceduri**, instanța competentă nu este judecătoria prevăzută de art.651 alin.(1) din Codul de procedură civilă, ci judecătorul-sindic de pe lângă tribunalul în circumscripția căruia debitorul își are sediul social.

S-a arătat și că, prin începerea unei executări silite individuale, creditorii bugetari încearcă să înfrângă caracterul colectiv al procedurii, ceea ce afectează, în primul rând, masa activă a debitorului, conducând, indirect, la ridicarea efectului suspensiv de drept cu privire la toate măsurile de recuperare a creanțelor, consacrat de art.75 din Legea nr.85/2014. Doar judecătorul-sindic poate acorda derogări de la acest efect suspensiv.

Prin urmare, dispozițiile art.651 din Codul de procedură civilă nu pot fi aplicate executărilor silite efectuate în temeiul art.143 alin.(1) teza finală din Legea nr.85/2014, executarea silită prevăzută de aceste dispoziții reprezentând o operațiune ce se efectuează în cadrul procedurii insolvenței, de către administratorul sau lichidatorul judiciar, motiv pentru care incidentele privind executarea silită sunt de competența judecătorului-sindic.

Actele de executare contestate sunt aferente procedurii insolvenței, sunt strâns legate de situația debitorului insolvent; ele privesc creanțe pretins născute în timpul procedurii, astfel încât competența judecătorului-sindic este atrasă de prevederile art. 45 alin. (1) lit. r), alin. (2) și art. 58 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 85/2014, de vreme ce toate cererile care au ca obiect anularea ori suspendarea măsurilor de executare silită interesează bunul mers al procedurii insolvenței.

În acest sens au fost invocate *mutatis mutandis* considerentele 63 – 67 ale deciziei nr. 28 din 16 aprilie 2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept⁴ în care s-a arătat că deschiderea procedurii insolvenței marchează începutul unei perioade fiscale speciale, debitorul aflat în procedură având obligația să achite datoriile născute

⁴ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 506 din 20 iunie 2018;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

anterior deschiderii procedurii cu respectarea ordinii de prioritate și a procedurilor prevăzute de lege. Recuperarea creanțelor împotriva unui debitor în insolvență este guvernată de dispozițiile legii speciale, care reglementează o procedură colectivă, concursuală și egalitară care are în vedere recuperarea tuturor creanțelor, inclusiv recuperarea creanțelor fiscale. Orice procedură care ar avea ca scop realizarea unei creanțe în mod individual este suspendată, iar debitorul este obligat să își recupereze creanțele, în vederea maximizării averii sale.

Atât Legea insolvenței, cât și Codul de procedură fiscală conțin dispoziții cu caracter special, fiecare având propriul domeniu de reglementare, dar, în condițiile în care, la procedura colectivă, egalitară și concursuală participă toți creditorii, inclusiv creditorii bugetari, aceștia trebuie să se supună, în procesul de realizare a creanței, prevederilor Legii insolvenței. În aceste condiții, în cursul procedurii speciale de insolvență nu mai pot fi aplicate, în ceea ce privește realizarea creanțelor, dispozițiile contrare dintr-o altă lege, chiar dacă acestea reglementează o procedură de stabilire a creanțelor fiscale, așa cum este Codul de procedură fiscală.

Concursul dintre legea specială și legea generală se rezolvă în favoarea primei, conform principiului *specialia generalibus derogant*.

Codul de procedură fiscală reglementează procedura generală de stabilire a creanțelor fiscale și de recuperare a acestor creanțe împotriva debitorilor care nu se află în situații speciale, cum este procedura de insolvență, iar Legea insolvenței reglementează procedura specială de realizarea tuturor creanțelor, inclusiv a celor fiscale, față de un debitor în insolvență.

Prin urmare, o creanță fiscală față de un debitor aflat în procedura de insolvență poate fi realizată doar în condițiile și după procedura insolvenței care se aplică cu prioritate.

În toate cazurile în care a înțeles să se refere la o executare individuală, exterioară insolvenței, legiuitorul a prevăzut în mod expres acest aspect⁵, astfel încât posibilitatea executării silite individuale introdusă de art. 143 alin. (1) teza finală nu reprezintă un caz de încetare a efectelor procedurii de insolvență, ci o completare a cazurilor în care creditorii își pot recupera individual creanța, în cadrul procedurii colective.

⁵ Ex.: art. 126 sau art. 142 din Legea nr. 85/2006; art. 164, art. 173 alin. (1) și art. 270 alin. (2) din Legea nr. 85/2014;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

De asemenea, au fost invocate, pentru identitate de rațiune, dezlegările date de Curtea Europeană de Justiție în cauzele C-157/13 și C-111/08.

Astfel, prin Hotărârea din 4 septembrie 2014, pronunțată în cauza C-157/13, *Nickel & Goeldner Spedition GmbH*⁶, Curtea a decis că numai acțiunile care derivă direct dintr-o procedură de insolvență și care sunt strâns legate de aceasta intră în domeniul de aplicare a Regulamentului nr. 1346/2000 (par. 23).

Acest criteriu a fost preluat în considerentul (6) la Regulamentului nr. 1346/2000, pentru a delimita obiectul său de reglementare. Potrivit acestui considerent, Regulamentul respectiv ar trebui să se limiteze la dispozițiile care reglementează competența de a deschide proceduri de insolvență și de a pronunța hotărâri care derivă direct din procedurile de insolvență și sunt strâns legate de aceasta.

Dispoziția se regăsește și în Regulamentul UE nr. 2015/848.

În ceea ce privește primul criteriu, pentru a determina dacă o acțiune derivă direct dintr-o procedură de insolvență, elementul determinant reținut de Curte, pentru a identifica domeniul în care se încadrează o acțiune, nu este contextul procedural în care se înscrie acea acțiune, ci temeiul juridic al acesteia. Potrivit acestei abordări, trebuie să se stabilească dacă dreptul sau obligația care servește drept temei al acțiunii își are originea în normele comune de drept civil și comercial sau în norme derogatorii, specifice procedurilor de insolvență (par. 27).

Pe de altă parte, prin Hotărârea din 2 iulie 2009, pronunțată în cauza C-111/08, *SCT Industri AB i likvidation*⁷, Curtea a arătat că, în ceea ce privește cel de-al doilea criteriu, potrivit jurisprudenței sale constante, intensitatea legăturii existente între o acțiune în justiție și procedura insolvenței este determinantă (par. 25). Legătura dintre acțiunea din litigiul principal și procedura insolvenței trebuie să fie suficient de directă și suficient de strânsă. Cu alte cuvinte, trebuie ca litigiul să nu poată exista în absența unei proceduri de insolvență.

Aplicând aceste criterii, instanțele care au împărtășit această orientare de jurisprudență, au arătat că cererile prin care se contestă actele de executare individuală efectuate de executorii fiscali ori se solicită suspendarea acestora, prezintă o strânsă legătură cu procedura insolvenței și derivă direct din aceasta, întrucât creditorii bugetari se prevalează de creanțe curente, rezultate din

⁶ ECLI: EU:C:2014:2145;

⁷ ECLI: EU:C:2009:419;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

desfășurarea activității conform planului de reorganizare și au poprit contul unic de insolvență.

În fine, s-a invocat și argumentul de ordin teleologic, arătându-se că prin Legea pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/2018, în forma aprobată de Senat, dispozițiile art. 143 alin. (1) din Legea nr. 85/2014 au fost completate, în sensul că executările silite individuale se vor realiza de către practicianul de insolvență, în cadrul procedurii de insolvență. (*Anexa I.1.*)

§2.1.2. În a doua orientare de jurisprudență, s-a considerat că judecătoriile, ca instanțe de executare de drept comun sunt competente să judece în primă instanță contestațiile la executare și cererile de suspendare a executării silite a creanțelor fiscale, în ipoteza prevăzută de art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014.

În motivarea acestei orientări de jurisprudență, s-a arătat că executarea silită și, implicit, contestarea măsurilor și actelor de executare silită a creanțelor fiscale se circumscrie activității de administrare a creanțelor fiscale prevăzută de art. 1 pct. 2 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală care, potrivit art. 3 din acesta, constituie dreptul comun pentru administrarea creanțelor fiscale datorate bugetului general consolidat.

Prin voința expresă a legiuitorului, executarea silită și, implicit, contestarea măsurilor și a actelor de executare silită a creanțelor fiscale se circumscrie prevederilor Codului de procedură fiscală.

Dacă legiuitorul ar fi intenționat ca executarea silită prevăzută de art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014 să se facă în cadrul procedurii de insolvență, ar fi menționat în mod expres acest aspect, tocmai pentru a reglementa o soluție derogatorie de la prevederile art. 260 alin. (4) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală.

Printre atribuțiile judecătorului-sindic prevăzute de art. 45 din Legea nr. 85/2014 (ex-art. 11 din Legea nr. 85/2006) nu se regăsesc cele care privesc anularea ori suspendarea actelor de executare silită efectuate de executorul fiscal.

Din aceste din urmă dispoziții legale rezultă fără echivoc intenția legiuitorului de a delimita atribuțiile jurisdicționale ale judecătorului-sindic, de cele de administrare a procedurii insolvenței, precum și de cele de gestiune, atribuții ce revin, în principal, administratorului sau lichidatorului judiciar, precum și celorlalți participanți în procedură.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Controlul judecătorului-sindic se raportează numai la aspecte de legalitate, fără a avea în vedere și aspectele de oportunitate, ce cad în sarcina creditorilor și organelor acestora.

Dispozițiile art. 45 alin. (1) din Legea nr. 85/2014, enumeră în mod expres principalele atribuții ale judecătorului-sindic. Această enumerare are un caracter exemplificativ, nu exhaustiv, deoarece, prin alin. (2) al aceluiași articol se stabilesc în competența judecătorului-sindic noi atribuții ce privesc controlul asupra activității participanților la procedură, în referire la actele și operațiunile care se desfășoară după deschiderea procedurii de insolvență.

Prin sintagma „*procesele și cererile de natură judiciară aferente procedurii insolvenței*”, legiuitorul a avut în vedere toate cererile și procesele ce decurg din măsurile dispuse în cursul acestei proceduri.

Astfel, soluția aleasă de legiuitor este, pe de o parte, una exhaustivă, în sensul că nu limitează atribuțiile judecătorului-sindic doar la cazurile concrete enumerate în alin. (1) al art. 45 din lege, ci are în vedere și controlul tuturor operațiunilor și actelor efectuate de administratorul judiciar, lichidator, debitor și alți participanți la desfășurarea procedurii, precum și procesele și cererile care au legătură directă cu insolvența și care sunt prevăzute de Legea nr. 85/2014.

În același timp, această soluție legislativă este și restrictivă, în sensul că judecătorul-sindic nu are atribuții în soluționarea unor cereri sau acțiuni ce transcend procedurii insolvenței, cum ar fi realizarea unui drept, o pretenție, o somație de plată ori recuperarea unei creanțe, operațiuni care nu sunt prevăzute în mod expres de Legea nr. 85/2014, ci sunt reglementate de prevederile dreptului comun.

Împrejurarea că debitorul se află în procedura de reorganizare judiciară nu prezintă nicio relevanță din perspectiva stabilirii instanței competente să soluționeze cererile privind măsurile de executare silită, întrucât normele aplicabile actelor de executare sunt cele prevăzute în Codul de procedură fiscală, nu în Legea insolvenței. Acest din urmă act normativ este aplicabil doar în privința obiectului executării silite și a limitărilor referitoare la bunurile ce pot fi executate silit. Însă, regulile generale de procedură fiscală sunt aplicabile și în acest tip de executare silită individuală.

În aceste condiții, judecătorul-sindic are competența de a soluționa doar eventualele contestații la măsurile luate de practicienii în insolvență, nu și



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

conestațiile împotriva actelor de executare silită individuale întocmite de creditorii fiscali.

Aceste din urmă contestații, precum și cererile de suspendare a executării silite ori suspendare provizorie a executării silite, nefiind proprii procedurii de insolvență, aparțin competenței materiale a judecătoriilor, ca instanțe de executare, în temeiul dispozițiilor art. 260 alin. (4) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală raportate la art. 651 alin. (1), art. 714 alin. (1) și art. 719 alin. (1) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, coroborate cu decizia în interesul legii nr. XIV/2007, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiile Unite⁸, aplicabilă *mutatis mutandis*. (Anexa I.2.)

§2.2. Problema admisibilității cererilor de ordonanță președințială având ca obiect ridicarea, anularea ori suspendarea actelor de executare silită efectuate de creditorii bugetari se află într-o strânsă legătură cu cea dintâi și rezultă, pe de o parte, din redactarea dispozițiilor art. 260 alin. (2) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală⁹ care statuează expres că „Dispozițiile privind suspendarea provizorie a executării silite prevăzute de Codul de procedură civilă, republicat, nu sunt aplicabile” și, pe de altă parte, din împrejurarea că cererile de ridicare și, după caz, suspendare ori suspendare provizorie a măsurilor de executare silită au fost formulate pe calea ordonanței președințiale, pentru atragerea competenței materiale a judecătorului-sindic în ceea ce privește soluționarea acestora.

Sub acest aspect, orientările de jurisprudență aflate în divergență s-au circumscris următoarelor soluții și motivări:

§2.2.1. Într-o primă orientare, s-a considerat că, în toate aceste ipoteze, cererile de ordonanță președințială, formulate în temeiul art. 997 din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă sunt admisibile.

⁸ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 733 din 30 octombrie 2007.

Prin această decizie, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 169 alin. (4) din fostul Cod de procedură fiscală, republicat, s-a statuat că judecătoria în circumscripția căreia se face executarea este competentă să judece contestația, atât împotriva executării silite înseși, a unui act sau măsuri de executare, a refuzului organelor de executare fiscală de a îndeplini un act de executare în condițiile legii, cât și împotriva titlului executoriu în temeiul căruia a fost pornită executarea, în cazul în care acest titlu nu este o hotărâre pronunțată de o instanță judecătorească sau de un alt organ jurisdicțional, dacă pentru contestarea lui nu există o altă procedură prevăzută de lege.

⁹ O soluție normativă identică se regăsea în art. 169 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003, republicată, care prevedea că: „Dispozițiile privind suspendarea provizorie a executării silite prin ordonanță președințială prevăzute de art. 403 alin. (4) din Codul de procedură civilă nu sunt aplicabile”.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTITIE
CABINET PROCUROR GENERAL

În motivarea acestor soluții s-a arătat că art. 342 din Legea nr. 85/2014 stabilește că dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului de procedură civilă.

Prevederile art. 997 din Codul de procedură civilă, referitoare la condițiile de admisibilitate a procedurii ordonanței președințiale sunt compatibile cu prevederile Legii nr. 85/2014, astfel încât judecătorul-sindic are posibilitatea să dispună, pe calea acestei proceduri speciale, măsuri provizorii, atunci când acestea sunt necesare în procedura de insolvență.

Dispozițiile art. 260 alin. (2) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală nu sunt incidente, întrucât executarea silită întemeiată pe dispozițiile art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014 trebuie analizată din perspectiva legii insolvenței, aplicabilă cu prioritate, nu din perspectiva dispozițiilor procedurale cuprinse în Codul de procedură fiscală.

Instanțele care au aderat la această opinie au reținut, de asemenea, aplicabilitatea *mutatis mutandis* a considerentelor deciziei nr. 28/2018, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept¹⁰. (Anexa II.1.)

§2.2.2. În cea de-a doua orientare jurisprudențială, observându-se că problema admisibilității cererilor de anulare ori suspendare a actelor de executare pe calea ordonanței președințiale este strâns legată de competența judecătorului-sindic de a soluționa astfel de cereri, s-a arătat că legalitatea actelor de executare poate fi analizată doar în procedura contestației la executare.

Or, din economia dispozițiilor art. 997 alin. (1) din Codul de procedură civilă, rezultă că procedura specială a ordonanței președințiale este pusă la dispoziția celor interesați doar pentru a obține măsuri vremelnice și provizorii în cazuri grabnice, când aparența fondului dreptului pledează în favoarea reclamantului, iar măsura solicitată se impune pentru păstrarea unui drept care s-ar păgubi prin întârziere, pentru prevenirea unei pagube iminente sau pentru înlăturarea pierderilor ce s-ar ivi cu prilejul unei executări.

Deși legea nu prevede expres, în afara condițiilor ce decurg, evident, din simpla lectură a textului, doctrina a subliniat că una dintre condițiile pentru ca o cerere să poată fi soluționată pe calea ordonanței președințiale, este ca măsura

¹⁰ Anterior citată;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

solicitată a fi dispusă, să nu tranșeze cu autoritate de lucru judecat fondul litigiului dintre părți, adică să nu prejudice fondul. Această condiție decurge din caracterul vremelnic și urgent al măsurii solicitate.

Prin urmare, pe calea ordonanței președințiale nu poate fi tranșat definitiv fondul cauzei, chiar dacă aparența de drept ar pleda în favoarea reclamantului.

Aplicând aceste considerații teoretice, instanțele care au aderat la această optică jurisprudențială, au considerat că debitorii aflați în insolvență nu pot obține pe calea ordonanței președințiale ridicarea/anularea măsurilor/actelor de executare silită efectuate de creditorii fiscali în temeiul art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014, aceste soluții putând fi dispuse doar de instanța de executare investită cu o contestație la executare.

În consecință, nu este îndeplinită condiția neprejudicării fondului în ceea ce privește constatarea nelegalității actelor de executare; aceasta presupune o cercetare a fondului, imposibil de realizat pe calea procedurii ordonanței președințiale.

În plus, potrivit dispozițiilor art. 997 din Codul de procedură civilă, emiterea unei ordonanțe președințiale este admisibilă numai pentru înlăturarea piedicilor ce s-ar ivi cu prilejul unei executări, nu pentru împiedicarea executării silite, pentru dezlegarea unor chestiuni care privesc fondul raporturilor dintre părți sau fondul raporturilor de drept execuțional.

În consecință, contestația la executare se înfățișează ca o cale de atac specifică prin intermediul căreia debitorul poate obține desființarea sau emiterea unui act de executare, cum ar fi anularea sau ridicarea popririi.

În ceea ce privește admisibilitatea cererii de ordonanță președințială pentru a obține suspendarea ori, după caz, suspendarea provizorie a executării silite, s-a arătat că, întrucât executarea silită este guvernată de regulile conținute în Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, sunt incidente cazurile de suspendare a executării silite demarată de creditorul bugetar prevăzute de art. 233 alin. (1) din acest act normativ, prima ipoteză fiind situația în care suspendarea a fost dispusă de instanță sau de creditor, în condițiile legii.

Instanța de judecată poate pronunța suspendarea unei executări silite demarate numai cu ocazia exercitării contestației la executare, instituție juridică reglementată, atât de art. 714 din Codul de procedură civilă, cât și de art. 260 din Codul de procedură fiscală.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Art. 719 alin. (1) din Codul de procedură civilă prevede că: *„Până la soluționarea contestației la executare sau a altei cereri privind executarea silită, la solicitarea părții interesate și numai pentru motive temeinice, instanța competentă poate suspenda executarea. Suspendarea se poate solicita odată cu contestația la executare sau prin cerere separată”.*

Acestea constituie o reglementare specială, derogatorie de la dispozițiile art. 997 și urm. din Codul de procedură civilă, care au o sferă mai largă de aplicabilitate.

De vreme ce pe calea contestației la executare se poate solicita și suspendarea executării, cererea de ordonanță președințială având același obiect și efecte juridice este inadmisibilă.

De asemenea, cererea de ordonanță președințială pentru a se obține suspendarea provizorie a executării silite începute de creditorii bugetari este inadmisibilă, fața de prevederile art. 260 alin. (2) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală care statuează expres că dispozițiile privind suspendarea provizorie a executării silite prevăzute de Codul de procedură civilă nu sunt aplicabile (*Anexa II.2.*)

Apreciez că orientările de jurisprudență prezentate în Secțiunile §2.1.2. și §2.2.2., exemplificate prin hotărârile judecătorești din Anexele I.2. și II.2. sunt în litera și spiritul legii, pentru următoarele considerente:

§3.1. Dispozițiile art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014, astfel cum au fost modificate prin art. I pct. 14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/2014 derogă parțial și limitat de la caracterul colectiv și concursual al procedurii de insolvență.

§3.1.1. Deschiderea procedurii insolvenței produce, în privința debitorului, o serie de efecte patrimoniale și nepatrimoniale.

Unul dintre cele mai importante efecte patrimoniale ale deschiderii procedurii este cel prevăzut de art. 75 alin. (1) din Legea nr. 85/2014 [ex—art. 36 din Legea nr. 85/2006] ce constă în suspendarea *ope legis* a tuturor acțiunilor judiciare, extrajudiciare și a măsurilor de executare silită pentru realizarea creanțelor asupra averii debitorului, valorificarea drepturilor creditorilor urmând a se face numai în cadrul procedurii insolvenței.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

După cum s-a observat în jurisprudența Curții Constituționale¹¹, suspendarea acțiunilor judiciare sau extrajudiciare, precum și a măsurilor de executare silită îndreptate împotriva societăților debitoare se justifică prin natura specială a procedurii prevăzute de legislația în materia insolvenței, procedură care impune crearea unui cadru unitar, colectiv, concursual și egalitar în care toți creditorii unui debitor comun să își poată valorifica drepturile împotriva debitorului aflat în insolvență, existența în paralel cu procedura concursuală, a altor proceduri de executare silită fiind de natură a produce incertitudine cu privire la masa credală, fapt ce ar face imposibilă evaluarea activului și pasivului averii debitorului, în vederea distribuirii rezultatului lichidării.

Modificările aduse art. 143 din Legea nr. 85/2014 prin art. I pct. 14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/2018 consacră, în esență, un caz în care suspendarea prevăzută de art. 75 alin. (1) din lege este ridicată, similar celui prevăzut de art. 78, ce îl vizează pe creditorul titular al unei creanțe care beneficiază de o cauză de preferință, cu următoarele deosebiri:

(i) În ipoteza prevăzută de art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014, suspendarea este ridicată *ope legis*, nu la cererea creditorilor creanțelor curente acumulate pe parcursul procedurii, astfel cum rezultă din interpretarea literală a normei care nu face vorbire despre necesitatea formulării unei cereri de ridicare a suspendării, adresată judecătorului-sindic;

(ii) Ridicarea suspendării operează în vederea executării silite pentru orice fel de datorii acumulate în perioada procedurii de insolvență, nu doar pentru creanțe care beneficiază de o cauză de preferință.

Scopul derogării de la caracterul colectiv și concursual al procedurii de insolvență este explicat în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/2018.

§3.1.2. Dispozițiile art.143 modificate prin art. I pct. 14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/2018 se regăsesc în secțiunea dedicată procedurii reorganizării debitorilor aflați în insolvență.

Acest aspect ce are în vedere topografia normelor modificate este în deplină concordanță cu scopul declarat de legiuitorul delegat atunci când a adoptat ordonanța de urgență nr. 88/2018 și anume: formarea premiselor pentru

¹¹ Par. 16 decizia nr. 690 din 8 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 210 din 18 martie 2019 și jurisprudența loc. cit.; par. 13 decizia nr. 746 din 22 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 100 din 8 februarie 2019 și jurisprudența loc. cit.;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

redresarea afacerilor viabile; recuperarea mai rapidă a creanțelor, inclusiv a celor bugetare, astfel încât să se ajungă la reducerea acestora; evitarea intrării iminente în faliment a unor societăți cu potențial de viabilizare.

Aceleași aspecte rezultă și din expunerea de motive a Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență de Guvernului pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul insolvenței și a altor acte normative, document în care Guvernului afirmă necesitatea adoptării unor măsuri de eficientizare a recuperării creanțelor bugetare ale companiilor aflate în cadrul procedurilor de insolvență și a unor măsuri suplimentare de salvare a acestora, precum și de creștere a ratei de recuperare a creanțelor bugetare¹².

În acest context, executarea silită individuală, de către creditorii bugetari, prin organele de executare fiscală face parte dintr-un ansamblu de măsuri legislative care include conversia și cesiunea creanțelor bugetare, modificarea dispozițiilor privind inspecția fiscală a contribuabililor care intră în procedura de insolvență, apreciate de legiuitorul delegat ca benefice în planul de reorganizare, pe de o parte, și în procesul de recuperare a creanțelor bugetare într-o perioadă rezonabilă, pe de altă parte.

Aceste elemente sunt deosebit de relevante pentru aplicarea metodei de interpretare istorico-teleologică, intenția legiuitorului putând fi determinată prin raportare la premisele modificării normative, dar și la scopul urmărit.¹³

Soluția normativă identificată de legiuitorul delegat a fost concepută pentru a preveni intrarea în faliment a societăților viabile, înfățișându-se, totodată, ca o măsură complementară celor prevăzute în planul de reorganizare aprobat și confirmat, în condițiile legii, toate acestea fiind orientate către redresarea debitorului.

Astfel, în procedura reorganizării, datoriile debitorului sunt achitate conform programului de plată a creanțelor care, potrivit art. 5 pct. 53 din Legea nr. 85/2014, este graficul de achitare a acestora, menționat în planul de reorganizare și include:

a) quantumul sumelor pe care debitorul se obligă să le plătească creditorilor, dar nu mai mult decât sumele datorate conform tabelului definitiv de

¹² Transmisă de Guvern sub nr. E181/27.09.2018 - <http://www.cdep.ro/proiecte/2018/700/20/1/em958.pdf> - consultat la data de 21.04.2020;

¹³ În acest sens, par. 56 decizia nr. 49 din 14 octombrie 2019 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 1010 din 16 decembrie 2019;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

creanțe; în cazul creditorilor beneficiari ai unor cauze de preferință, sumele vor putea include și dobânzile;

b) termenele la care debitorul urmează să plătească aceste sume.

Potrivit art. 5 pct. 21 din Legea nr. 85/2014, creanțele curente, născute în timpul procedurii de insolvență, se achită cu prioritate, conform documentelor din care rezultă.

De asemenea, potrivit art. 140 alin. (3) din lege, sumele provenite din activitatea curentă a debitorului sau din valorificarea activelor negrevate de cauze de preferință vor fi prevăzute a fi distribuite *pro rata* pentru fiecare creanță prevăzută a se achita în timpul reorganizării, după deducerea sumelor prevăzute ca fiind necesare plății creanțelor curente exigibile și a celor necesare asigurării capitalului de lucru, dacă este cazul. Programul de plată a creanțelor va prevedea plata acestor sume în trimestrul consecutiv celui în care aceste sume devin disponibile.

Se observă că și acest text stabilește prioritatea achitării creanțelor curente și distribuția *pro rata*.

Astfel, creanțele curente se achită cu prioritate, chiar în cadrul programului de plăți, întrucât din orice sumă obținută din activitatea curentă sau din valorificarea activelor negrevate de cauze de preferință, plata acestor creanțe se asigură cu prioritate¹⁴.

Așadar, în procedura reorganizării, legiuitorul acordă o importanță deosebită achitării cu prioritate a creanțelor curente, tocmai pentru ca debitorul să nu acumuleze noi datorii și pentru ca desfășurarea activității curente să conducă la redresare, nu la faliment, de vreme ce, potrivit art. 175 alin. (1) teza I din Legea nr. 85/2014, procedura de reorganizare prin continuarea activității sau de lichidare pe bază de plan va fi închisă, prin sentință, în baza unui raport al administratorului judiciar care constată îndeplinirea obligațiilor de plată asumate prin planul confirmat, precum și plata creanțelor curente scadente.

După cum s-a observat în doctrină¹⁵, „este de esență oricărei proceduri de insolvență care se dorește o reorganizare de succes ca orice creanță curentă să fie achitată la scadență, fără eșalonări sau reduceri, ca în cazul obligațiilor anterioare deschiderii procedurii”.

¹⁴ În acest sens, S.-M. Miloș, Șt. Dumitru, A. Deli-Diaconescu, O. D. Milu, în „Tratat teoretic și practic de insolvență”, coord. R. Bufan. Editura Hamangiu, București, 2014, n. 38, p. 611;

¹⁵ M. Sărăcuț, Fl. I. Moțiu, în „Tratat teoretic și practic de insolvență”, precit., n. 5, p. 674-675;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Tocmai de aceea, potrivit art. 143 alin. (3) din Legea nr. 85/2014, titularul unei creanțe curente, certă, lichidă și exigibilă mai veche de 60 de zile și un quantum peste valoarea-prag, poate solicita, oricând, în timpul planului de reorganizare sau după îndeplinirea obligațiilor asumate în plan, trecerea în faliment.

Această ipoteză are în vedere situația premisă generată de îndeplinirea în totalitate a obligațiilor asumate prin programul de plăți dintr-un plan de reorganizare, însă, fără achitarea, în tot sau în parte, a creanțelor curente, fiind nefiresc ca debitorul, subiect al unei reorganizări de succes, să fie inserat în circuitul economic sub povara unor noi datorii consistente, acumulate chiar în perioada reorganizării¹⁶.

Din aceste perspective, executarea silită individuală pentru datoriile cu o vechime mai mare de 60 de zile, acumulate în perioada procedurii de insolvență, în temeiul dispozițiilor tezei finale a alin. (1) al art. 143 din Legea nr. 85/2014, introduse prin art. I pct. 14 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/2018, reprezintă o alternativă la soluția falimentului, cert dezavantajoasă pentru debitor, atunci când creanța creditorului curent depășește valoarea-prag.

La nivel conceptual, executarea silită individuală constituie o modalitate de acoperire a creanțelor curente, incidentă atunci când, în executarea unui program de plăți, aceste creanțe nu au fost achitate voluntar și corespunde pe deplin motivelor pentru care, în procedura de reorganizare, creanțele curente se achită cu prioritate și scopului principal al acestei proceduri, orientată spre redresarea debitorului, evitarea intrării sale în faliment și inserarea acestuia în circuitul economic.

§3.1.3. Independent de criticile care au fost aduse în literatura de specialitate acestei soluții legislative¹⁷, creditorii bugetari au întreprins demersuri de executare silită individuală prin executorii fiscali.

¹⁶ Ibidem;

¹⁷ C. V. Vernea, „Răspunderea de mediu în cazul societăților comerciale aflate în insolvență”, Universul Juridic nr. 7/2018 (autorul consideră că prin această modificare legislativă s-ar putea crea o breșă în legătură cu caracterul concursual al procedurii, admitându-se posibilitatea golirii patrimoniului debitorului insolvent pe calea unor proceduri individuale de executare și fără șansa de redresare).

C. B. Nász, „Unele considerații cu privire la modificările aduse Legii nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență prin O.U.G. nr. 88/2018”, Universul Juridic nr. 6/2019 și în Revista de insolvență Phoenix nr. 66/2018, p. 32 (autorul apreciază greu de înțeles o soluție normativă care ar permite creditorului titular al unei creanțe curente de a proceda la o executare silită individuală în cadrul unei proceduri judiciare colective și arată, că această posibilitate diminuează drastic șansele debitorilor de a-și mai redresa activitatea



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Până la o eventuală declarare a neconstituționalității dispozițiilor legale care consacră posibilitatea executării silite individuale¹⁸, acestea se bucură de prezumția de constituționalitate și trebuie aplicate.

pe baza unui plan de rambursare a datoriilor, în condițiile în care creditorul curent va putea recurge la procedura de executare silită individuală, iar în procedura de reorganizare judiciară există toate șansele ca planul să eșueze).

S. Tîrnoveanu, „Modificarea Legii nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență prin O.U.G. nr. 88/2018 oscilează între dorința de a corecta eventuale dezechilibre și adâncirea sau crearea unor noi dezechilibre în cadrul procedurii”, Curierul Judiciar nr. 10/2018 (Autorul consideră această intervenție legislativă ca fiind nefericită, întrucât creează un concurs între două proceduri execuționale, dintre care una de insolvență, cu certitudine concursuală și deci echitabilă pentru toți creditorii, iar cealaltă individuală, deci care favorizează exclusiv creditorul individual, fără minime corelații necesare cu celelalte proceduri de executare individuală, respectiv cea specifică executării silite civile care presupune respectarea dreptului de intervenție și cu prevederile art. 163 alin. (3) din Legea nr. 85/2014 privind contul unic, existând și riscul transformării procedurilor individuale în proceduri colective care nu au prevăzută posibilitatea reorganizării).

S. M. Milos, A. Deli, „Analiza aspectelor de noutate aduse de O.U.G. nr. 88/2018 la Codul insolvenței”, Revista de insolvență Phoenix nr.66/2018, pp.5-10; S. M. Milos, „Analiza aspectelor de noutate aduse de O.U.G. nr. 88/2018 la Codul insolvenței” în Universul Juridic nr. 4/2019 (Autoarele consideră că modificările aduse art. 143 alin. 1 au efecte negative, în ansamblul procedurii, afectând însăși substanța și echilibrul reglementării, de vreme ce permisiunea unei executări silite individuale este de natură a defaecta active importante ale debitorului și rezidă în încălcarea concursualismului, principiu elementar al procedurilor de insolvență, deschide posibilitatea declanșării unor comportamente similare și din partea celorlalți creditori care vor acționa pentru protejarea drepturilor lor, fără a mai avea în vedere o rațiune economică clară; învederează că soluția normativă vine în contradicție cu Raportul Băncii Mondiale cu privire la Legea nr. 85/2014 în care era notat favorabil faptul că în forma finală a Legii insolvenței s-a eliminat soluția din O.U.G. nr. 91/2013 declarată neconstituțională care prevedea posibilitatea executării silite a creanțelor curente, ceea ce contravenea caracterului concursual și echitabil al insolvenței; înfrângerea principiului *automatic stay*; contrarietatea cu Ghidul Legislativ UNICTRAL în materia insolvenței în care se subliniază necesitatea respectării în legislația națională, a principiului lipsei paralelismelor).

S. Tîrnoveanu, A. Deli, „Concepte antagonice în insolvență- contul unic și executarea silită individuală”, Revista de insolvență Phoenix nr. 69/2019, pp. 5-15 (Autorii arată că executarea silită individuală este incompatibilă cu insolvența care constituie tocmai o formă de executare concursuală, menită să asigure un echilibru între drepturile creditorilor în care se formează un singur raport juridic procedural, care are drept subiecți debitorul și toți creditorii săi; insolvența nu permite comportamente duale; așadar, executarea silită individuală este contrară conceptelor de „masă credală” și „unicitate a patrimoniului”).

¹⁸ O dispoziție care permitea executarea silită individuală a debitorului pentru creanțe născute în perioada procedurii de insolvență se regăsea în art. 75 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență care prevedea că: „Nu sunt supuse suspendării executările silite având ca obiect creanțe născute după data deschiderii procedurii insolvenței. Dacă debitorul nu efectuează plata creanței născute după data deschiderii procedurii în termen de 90 de zile de la scadență, creditorul este îndreptățit la pornirea executării silite, în condițiile legii”. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2013 a fost declarată neconstituțională prin decizia nr. 447 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 674 din 1 noiembrie 2013 pentru încălcarea art. 115 alin. (4) din Constituție, determinată de faptul că adoptarea de către Guvern a acestei ordonanțe de urgență nu a fost motivată de necesitatea reglementării într-un domeniu în care legiuitorul primar nu a intervenit, din preambulul ordonanței nerezultând cu claritate, într-o manieră cuantificabilă, elementele de fapt ale situației extraordinare. În această cauză, instanța de contencios constituțional a reținut afectarea unor drepturilor fundamentale și încălcarea prin aceasta și a art. 115 alin. (6) din Constituție, în urma examinării soluțiilor normative conținute de art. 81 alin. (3) din ordonanță în referire la debitorul care se afla sub incidența prevederilor Legii audiovizualului nr. 504/2002. Prin aceeași decizie, a fost sancționată lipsa de previzibilitate a normelor tranzitorii conținute de art. 348 alin. (2) din ordonanță.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Această realitate juridică se impune independent de eventualele modificări ce vor fi aduse Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/2018 în procedurile parlamentare care au ca obiect legea de aprobare a acesteia.

Forma pe care dispozițiile art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014 a primit-o în urma dezbaterilor la Senat (prima cameră sesizată) și prin care aceste executări silit individuale sunt date în competența practicianului în insolvență nu poate constitui un argument de interpretare teleologică.

În cauzele analizate în prezentul demers de unificare, interpretarea teleologică se raportează la forma *de lege lata* și rațiunile legiuitorului delegat care au stat la baza adoptării acesteia¹⁹, nu la evenimente legislative ulterioare și forme ale normei interpretate care nu sunt încă în vigoare.

§3.2. Executarea silită individuală în ipoteza prevăzută de art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014 este derulată în paralel cu procedura de reorganizare, de către executorii fiscali, iar nu de către practicienii în insolvență și se circumscrie administrării creanțelor fiscale.

Spre deosebire de alte situații în care Legea nr. 85/2014 arată că executarea silită se efectuează de către executorul judecătoresc²⁰, dispozițiile art. 143 alin. (1)

¹⁹ În măsura în care legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 88/2018, forma ce va fi publicată în Monitorul Oficial, va păstra soluția normativă adoptată de Senat și normele tranzitorii din ordonanță nu vor fi modificate prin Legea de aprobare a acesteia, dispozițiile modificate vor fi aplicabile procedurilor de insolvență ce vor fi deschise după data publicării legii, în considerarea principiilor generale de aplicare în timp a legii de procedură civilă, consacrate de art. 343 din Legea nr. 85/2014 și art. 24 din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă.

În același sens s-a statuat și în jurisprudența instanței supreme: „(...) din perspectiva dreptului intertemporal și a intenției legiuitorului de a permite stabilirea certă a legii aplicabile întregii faze a procesului civil (în cazul analizat, întregii proceduri de insolvență), cererile formulate în legătură cu derularea procedurii insolvenței și aferente acestei proceduri trebuie supuse aceleiași legi care a guvernat deschiderea procedurii insolvenței.” (Î.C.C.J. – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, decizia nr. 55/2019 în 11 noiembrie 2019, par. 60, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 1008 din 16 decembrie 2019);

²⁰ Exemplu:

- Art. 164: „În cazul în care bunurile care alcătuiesc averea unui grup de interes economic ori a unei societăți în nume colectiv sau în comandită nu sunt suficiente pentru plata creanțelor înregistrate în tabelul definitiv consolidat de creanțe, împotriva grupului sau a societății judecătorul-sindic va autoriza executarea silită, în condițiile legii, împotriva asociațiilor cu răspundere nelimitată sau, după caz, a membrilor, pronunțând o sentință executorie, care va fi pusă în executare de lichidatorul judiciar, prin executor judecătoresc.”;

- Art. 173: „(1) Executarea silită împotriva persoanelor prevăzute la art. 169 alin. (1) se efectuează de către executorul judecătoresc, potrivit Codului de procedură civilă.

(2) După închiderea procedurii falimentului, sumele rezultate din executarea silită vor fi repartizate de către executorul judecătoresc potrivit prevederilor prezentului titlu, în temeiul tabelului definitiv consolidat de creanțe pus la dispoziția sa de către lichidatorul judiciar.”



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

teza finală, în actuala redactare nu indică dacă executarea silită se face în cadrul procedurii de insolvență ori separat, de către practicianul în insolvență ori executorul judecătoresc sau fiscal, după caz.

Anterior²¹, s-a remarcat faptul că executarea silită a debitorului pentru acoperirea creanțelor curente în procedura de reorganizare este consecutivă neexecutării voluntare a acestora în cadrul programului de plăți și alternativă deschiderii procedurii falimentului.

De asemenea, această executare silită este distinctă și de vânzările în bloc sau separat a bunurilor din averea debitorului ori de lichidarea totală sau parțială a activului acestuia, în executarea unui plan de reorganizare²².

Așadar, *de lege lata*, teza finală a alin. (1) al art. 143 din Legea nr. 85/2014 este lacunară sub aspectul persoanei competente să efectueze executarea silită individuală.

Executarea silită individuală nu se încadrează, în mod evident, între atribuțiile administratorului judiciar, prevăzute de art. 58 alin. (1) lit. e) și f) din Legea nr. 85/2014, care se circumscriu, fie supravegherii operațiunilor de gestionare a patrimoniului debitorului, fie conducerii în tot sau în parte a

Pe de altă parte, potrivit art. 220 alin. (10) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, „În cazul în care, potrivit legii, s-a dispus atragerea răspunderii membrilor organelor de conducere, potrivit prevederilor legislației privind insolvența, și pentru creanțe fiscale, prin derogare de la prevederile art. 173 din Legea nr. 85/2014, executarea silită se efectuează potrivit dispozițiilor prezentului cod, de către organul de executare silită prevăzut de acesta. În situația în care atragerea răspunderii privește atât creanțe fiscale administrate de organul fiscal central, cât și creanțe fiscale administrate de organul fiscal local, competența aparține organului fiscal care deține creanța fiscală mai mare. În acest caz, organul de executare silită distribuie sumele realizate potrivit ordinii prevăzute de Legea nr. 85/2014.”

Prin decizia nr. 6 din 14 mai 2012 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 411 din 20 iunie 2012, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 142 alin. (1) din Legea nr. 85/2006, raportat la art. 136 alin. (6) din Codul de procedură fiscală, s-a stabilit că executarea hotărârilor judecătorești de atragere a răspunderii membrilor organelor de conducere sau de supraveghere în condițiile art. 138 din Legea nr. 85/2006 se va efectua, în cazul concursului dintre creditorii fiscali și ceilalți creditorii ai debitorului, potrivit Codului de procedură fiscală.

Soluția acestei decizii își menține valabilitatea și în actuala reglementare, art. 220 alin. (10) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală precizând expres că „În cazul în care, potrivit legii, s-a dispus atragerea răspunderii membrilor organelor de conducere, potrivit prevederilor legislației privind insolvența, și pentru creanțe fiscale, prin derogare de la prevederile art. 173 din Legea nr. 85/2014, executarea silită se efectuează potrivit dispozițiilor prezentului cod, de către organul de executare silită prevăzut de acesta. În situația în care atragerea răspunderii privește atât creanțe fiscale administrate de organul fiscal central, cât și creanțe fiscale administrate de organul fiscal local, competența aparține organului fiscal care deține creanța fiscală mai mare. În acest caz, organul de executare silită distribuie sumele realizate potrivit ordinii prevăzute de Legea nr. 85/2014.”

²¹ Supra §3.1;

²² Art. 133 alin. (5) lit. E) și F) din Legea nr. 85/2014;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

activității acestuia, atunci când debitorului i s-a ridicat dreptul de administrare, în condițiile art. 85 alin. (5) din lege²³.

În acest caz, executarea silită se va realiza, fie de către executorii judecătorești²⁴, atunci când în discuție se află creanțe curente de natură civilă, fie de către executorii fiscali²⁵, atunci când creanțele curente neachitate sunt bugetare.

În această procedură de executare silită, practicianul în insolvență nu are

²³ Potrivit art. 85 alin. (5) din Legea nr. 85/2014 – „Efectele deschiderii procedurii cu privire la dreptul de administrare”: „Creditorii, comitetul creditorilor ori administratorul judiciar pot oricând adresa judecătorului-sindic o cerere de a se ridica debitorului dreptul de administrare, cu condiția dovedirii pierderilor continue din averea debitorului sau lipsa probabilității de realizare a unui plan rațional de activitate.”;

²⁴ Potrivit art. 623 din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă – „Organul de executare”: „Executarea silită a oricărui titlu executoriu, cu excepția celor care au ca obiect venituri datorate bugetului general consolidat sau bugetului Uniunii Europene și bugetului Comunității Europene a Energiei Atomice, se realizează numai de către executorul judecătoresc, chiar dacă prin legi speciale se dispune altfel.”;

²⁵ Potrivit art. 220 alin. (1), (2), alin. (2¹), alin. (3) – (5) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală – „Organele de executare silită”: „(1) În cazul în care debitorul nu își plătește de bunăvoie obligațiile fiscale datorate, organul fiscal competent, pentru stingerea acestora, procedează la acțiuni de executare silită, potrivit prezentului cod, cu excepția cazului în care există o cerere de restituire/rambursare în curs de soluționare, iar cuantumul sumei solicitate este egal cu sau mai mare decât creanța fiscală datorată de debitor.

(2) Organul fiscal care administrează creanțe fiscale este abilitat să ducă la îndeplinire măsurile asigurătorii și să efectueze procedura de executare silită.

(2¹) Prin excepție de la prevederile alin. (2), prin ordin al președintelui A.N.A.F. care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, se stabilesc:

a) cazurile speciale de executare silită, precum și structura abilitată cu ducerea la îndeplinire a măsurilor asigurătorii și efectuarea procedurii de executare silită;

b) alte organe fiscale pentru îndeplinirea unor acte de executare silită, precum și pentru valorificarea bunurilor confiscate, gajate/ipotecate sau sechestrate potrivit legii, prin procese electronice masive.

....

(3) Creanțele bugetare care, potrivit legii, se administrează de autoritățile sau instituțiile publice, inclusiv cele reprezentând venituri proprii, se pot executa prin executori fiscali organizați în compartimente de specialitate, aceștia fiind abilitați să ducă la îndeplinire măsurile asigurătorii și să efectueze procedura de executare silită, potrivit prevederilor prezentului cod.

(4) Organele prevăzute la alin. (2) și (3) sunt denumite în continuare organe de executare silită.

(5) Organele de executare silită prevăzute la alin. (4) sunt competente și pentru executarea silită a creanțelor prevăzute la art. 226 alin. (3).”

Potrivit art. 226 alin. (3) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală – „Titlul executoriu și condițiile pentru începerea executării silită”: „Executarea silită a creanțelor bugetare rezultate din raporturi juridice contractuale se efectuează în baza hotărârii judecătorești sau a altui înscris care, potrivit legii, constituie titlu executoriu.”

Prin decizia nr. 66/2017 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 969 din 7 decembrie 2017, în interpretarea dispozițiilor art. 623 din Codul de procedură civilă raportat la art. 220 alin. (3) și (5) și art. 226 alin. (3) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, art. 3 alin. (1) din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, și art. 3 pct. 18 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, s-a stabilit că executarea silită a titlurilor executorii - hotărâri judecătorești privind creanțe bugetare, datorate în temeiul unor raporturi juridice contractuale care se fac venit la bugetul consolidat al statului, se realizează prin executori fiscali, ca organe de executare silită ale statului.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

atribuții de lichidator judiciar, de vreme ce debitorul se află încă în reorganizare și nu s-a dispus trecerea sa în faliment²⁶.

Obiectiv, în cauzele analizate în prezentul recurs în interesul legii, executările silită au fost efectuate de către executorii fiscali; măsurile și actele întocmite de aceștia (titluri executorii, somații de plată, adrese de înființare a popririi) se circumscriu colectării creanțelor bugetare, încadrându-se în noțiunea mai largă de administrare a creanțelor fiscale, astfel cum este definită de art. 1 pct. 2 din Legea nr. 207/2005 privind Codul de procedură fiscală, iar actele juridice a căror anulare ori, după caz, suspendare a fost solicitată sunt acte administrativ-fiscale, în sensul art. 1 pct. 1 din Codul de procedură fiscală²⁷.

§3.3. Executarea silită însăși, actele de executare întocmite de organele de executare fiscală, refuzul organelor de executare fiscală de a îndeplini un act de executare, precum și titlul executoriu în temeiul căruia a fost pornită executarea, în cazul în care acest titlu nu este o hotărâre dată de o instanță judecătorească sau de un alt organ cu activitate jurisdicțională și dacă pentru contestarea lui nu există o altă procedură prevăzută de lege, pot fi contestate de persoanele interesate pe calea contestației la executare silită în condițiile art. 260-262 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, de competența judecătoreiei, ca instanță de executare de drept comun.

Potrivit art. 260 alin. (4) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, contestația la executare se introduce la instanța judecătorească competentă și se judecă în procedură de urgență.

²⁶ Potrivit art. 63 din Legea nr. 85/2014 – „(1) În cazul în care dispune trecerea la faliment, judecătorul-sindic va desemna un lichidator judiciar, aplicându-se, în mod corespunzător, dispozițiile art. 57, art. 59 - 62 și art. 140 alin. (6).

(2) Atribuțiile administratorului judiciar încetează la momentul stabilirii atribuțiilor lichidatorului judiciar de către judecătorul-sindic.

(3) Poate fi desemnat lichidator judiciar și administratorul judiciar desemnat anterior.”

²⁷ Potrivit art. 1 pct. 1 și 2 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, modificat și completat: „În înțelesul prezentului cod, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

1. **actul administrativ fiscal** - actul emis de organul fiscal în exercitarea atribuțiilor de administrare a impozitelor, taxelor și contribuțiilor sociale, pentru stabilirea unei situații individuale și în scopul de a produce efecte juridice față de cel căruia îi este adresat;

2. **administrarea creanțelor fiscale** - oricare din activitățile desfășurate de organele fiscale în legătură cu:

a) înregistrarea fiscală a contribuabililor/plătitorilor și a altor subiecte ale raporturilor juridice fiscale;
b) declararea, stabilirea, controlul și colectarea creanțelor fiscale;
c) soluționarea contestațiilor împotriva actelor administrative fiscale;
d) asistenta/îndrumarea contribuabililor/plătitorilor, la cerere sau din oficiu;
e) aplicarea sancțiunilor în condițiile legii;”



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Prin decizia nr. XIV din 5 februarie 2007 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiile Unite²⁸, în aplicarea dispozițiilor art. 169 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată, s-a stabilit că judecătoria în circumscripția căreia se face executarea este competentă să judece contestația, atât împotriva executării silite înseși, a unui act sau măsuri de executare, a refuzului organelor de executare fiscală de a îndeplini un act de executare în condițiile legii, cât și împotriva titlului executoriu în temeiul căruia a fost pornită executarea, în cazul în care acest titlu nu este o hotărâre dată de o instanță judecătorească sau de un alt organ jurisdicțional, dacă pentru contestarea lui nu există o altă procedură prevăzută de lege.

Pentru a pronunța această decizie, instanța supremă a avut în vedere că, în cazul contestării executării silite ce se realizează de către organele administrativ-fiscale pe baza unui titlu executoriu fiscal, dreptul comun este reprezentat de normele dreptului civil, material și procedural, iar nu de normele de drept public, cuprinse în Legea nr. 554/2004 și, respectiv, în Titlul IX din Codul de procedură fiscală anterior care erau aplicabile numai la soluționarea acțiunii în anularea sau modificarea obligației fiscale ce constituia titlu de creanță fiscală.

Ulterior, prin decizia nr. 18/2019 din 3 iunie 2019 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii²⁹, în interpretarea și aplicarea unitară a prevederilor art. 714 și art. 95 din Codul de procedură civilă, s-a stabilit că secțiile civile ale tribunalelor sunt competente funcțional să soluționeze apelurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătoria asupra contestațiilor formulate împotriva executărilor silite pornite în temeiul dispozițiilor art. 260 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare.

În considerentele acestei decizii, instanța supremă a arătat că, pentru a se stabili natura juridică a contestației la executare în materie fiscală, nu pot fi ignorate considerentele deciziei de recurs în interesul legii nr. XV din 5 februarie 2007, citată anterior³⁰, natura obiectului litigiului păstrându-se pe tot parcursul soluționării cauzei, aceasta neputându-se modifica în căile de atac, în funcție de gradul de jurisdicție și de stadiul procesual³¹.

²⁸ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 733 din 31 octombrie 2007;

²⁹ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 621 din 26 iulie 2019;

³⁰ Decizia nr. 18/2019, precit., par. 51;

³¹ Ibidem, par. 53;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Voința legiuitorului, rezultată din art. 260 din Legea nr. 207/2015, a fost în sensul de a trata, în același mod, din punct de vedere procedural, toate contestațiile la executare, indiferent dacă acestea privesc acte emise într-o procedură fiscală sau acte emise în executarea unor raporturi juridice de drept privat, dându-le pe toate în competența judecătoreiei, ca instanță de fond³².

Precedenta jurisprudență de unificare prin care s-a statuat în privința competenței materiale a judecătoreiei, ca instanță de executare de drept comun în materie civilă și a competenței funcționale a secțiilor civile ale tribunalelor, de a soluționa în primă instanță și, respectiv, în căile de atac (apel), contestațiile la executare propriu-zisă și contestațiile la titlu în materie fiscală este relevantă și poate fi aplicată și în soluționarea prezentei probleme de drept.

Împrejurări precum acelea că debitorul obligației fiscale este un subiect de drept față de care s-a deschis o procedură de insolvență, că debitele pentru care s-a început executarea silită constituie, în același timp, creanțe curente acumulate în procedura de insolvență ori că actele de executare silită fiscală au constat în poprirea contului unic de insolvență nu constituie criterii legale de stabilire a competenței materiale de soluționare a contestațiilor la executare în favoarea judecătorului-sindic din cadrul tribunalului.

În primul rând, competența materială procesuală se determină prin raportare la criteriile legale: natura, obiectul litigiului și valoarea acestuia, atunci când este cazul.

În materia executării silite fiscale, instanța competentă este judecătoria, ca instanță de drept comun, aspect care rezultă din coroborarea art. 260 alin. (4) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu prevederile art. 714 alin. (1) din Codul de procedură civilă, potrivit cărora „Contestația se introduce la instanța de executare” și art. 651 alin. (1) teza I din același act normativ, potrivit căruia, „Instanța de executare este judecătoria în a cărei circumscripție se află, la data sesizării organului de executare, domiciliul sau, după caz, sediul debitorului, în afara cazurilor în care legea dispune altfel”.

Din interpretarea logică-sistematică a prevederilor legale mai sus amintite rezultă că situația juridică a debitorului nu constituie un criteriu legal, atributiv de competență materială în ceea ce privește contestația la executare.

³² Ibidem, par. 66;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

În aceste situații, competența judecătorei se stabilește pe baza criteriului dat de obiectul litigiului (contestarea executării silite înseși, a unor acte de executare, a titlului executoriu ori a refuzului organelor de executare de a îndeplini un act de executare sau, după caz, suspendarea executării) și a criteriului ce are în vedere natura civilă a litigiului.

Aspectele privitoare la situația concretă a debitorului, implicat într-o procedură de insolvență, împrejurarea că organele de executare fiscală au poprit contul unic de insolvență, că au procedat la executare silită în perioada în care debitorul se afla încă în perioada de observație ori că au procedat la executarea silită individuală în temeiul art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014 și în proceduri de insolvență deschise sub imperiul Legii nr. 85/2006 constituie, în realitate, motive ale contestației de la executare ori ale cererii de suspendare a executării silite, după caz, iar nu criterii legale de stabilire a competenței materiale³³.

De asemenea, nu este relevantă, din perspectiva criteriilor legale pe baza cărora se stabilește competența materială de soluționare a contestației la executare, împrejurarea că, în unele cauze, persoanele interesate în anularea și/sau suspendarea executării silite fiscale, și-au plasat demersurile în justiție sub auspiciile procedurii ordonanței președințiale, deoarece potrivit art. 22 alin. (4) din Codul de procedură civilă, „Judecătorul dă sau restabilește calificarea juridică a actelor și faptelor deduse judecării, chiar dacă părțile le-au dat o altă denumire. În acest caz, judecătorul este obligat să pună în discuția părților calificarea juridică exactă.”

Prin obiectul și scopul lor, aceste cereri constituie veritabile contestații la executare, mijloace procedurale specifice fazei de executare silită prin care persoanele interesate sau vătămate prin modul de realizare a executării solicită instanței competente un control judecătoresc de legalitate asupra actelor de

³³ Jurisprudența analizată în vederea promovării prezentului recurs în interesul legii relevă o abordare unitară în sensul aplicării stricte a dispozițiilor art. 163 alin. (3) din Legea nr. 85/2014, potrivit căreia, „Contul de insolvență deschis în condițiile art. 39 alin. (2) nu va putea fi în niciun mod indisponibilizat prin nicio măsură de natură penală, civilă sau administrativă dispusă de organele de cercetare penală, de organele administrative sau de instanțele judecătorești”, precum și a prevederilor art. IX din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/2018 și art. 343 din Legea nr. 85/2014, în sensul că executarea silită individuală pentru creanțe curente nu este posibilă în procedurile de insolvență deschise sub imperiul Legii nr. 85/2006.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

executare, urmărind înlăturarea măsurilor nelegale și prejudiciabile intervenite în faza executării silite³⁴.

§3.4. Competența materială nu aparține judecătorului-sindic.

În secțiunile precedente s-a demonstrat că, *de lege lata* executarea silită individuală efectuată de către executorii fiscali nu este integrată procedurii de insolvență aflată în curs, ci este separată de aceasta și că singurele elemente de legătură între cele două proceduri, date de calitatea părților și creanța în discuție³⁵ nu au aptitudinea de a constitui criterii legale atributive de competență materială, ci, în cauzele care fac obiect al sesizării, se circumscriu motivelor care au stat la baza formulării contestațiilor la executare și a cererilor de suspendare a executării silite.

În cele ce urmează, problema competenței materiale va fi analizată din perspectiva atribuțiilor jurisdicționale ale judecătorului-sindic.

§3.4.1. Astfel, în art. 45 alin. (1) lit. a)-q) din Legea nr. 85/2014 [ex-art. 11 alin. (1) din Legea nr. 85/2006] sunt indicate principalele atribuții de natură jurisdicțională ale judecătorului sindic, acestea fiind:

- pronunțarea motivată a hotărârii de deschidere a procedurii insolvenței, și după caz, de intrare în faliment, atât prin procedura generală, cât și prin procedura simplificată;
- judecarea contestației debitorului împotriva cererii introductive a creditorilor pentru începerea procedurii; judecarea opoziției creditorilor la deschiderea procedurii;
- desemnarea prin sentința de deschidere a procedurii, a practicianului în insolvență care urmează să administreze procedura;
- confirmarea administratorului judiciar sau a lichidatorului judiciar desemnat de adunarea creditorilor;
- înlocuirea, pentru motive temeinice, prin încheiere, a administratorului judiciar sau a lichidatorului judiciar;
- judecarea cererilor de a i se ridica debitorului dreptul de a-și mai conduce activitatea;

³⁴ În acest sens, E. Oprina, I. Gârbuleț, „Tratat teoretic și practic de executare silită. Vol. I. Teoria generală și procedurile execuționale”; Editura Universul Juridic, București, 2013, p. 577; G. Boroș, M. Stancu, „Drept procesual civil”, Editura Hamangiu, București, 2015, p. 1019;

³⁵ În ambele proceduri, părțile au aceeași calitate: contribuabilul, debitor și creditorul bugetar; creanța bugetară este, din perspectiva procedurii insolvenței, o creanță curentă.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTITIE
CABINET PROCUROR GENERAL

- judecarea cererilor de atragere a răspunderii membrilor organelor de conducere care au contribuit la ajungerea debitorului în insolvență, sau sesizarea organelor de urmărire penală atunci când există date cu privire la săvârșirea unor infracțiuni;

- judecarea acțiunilor introduse de administratorul judiciar sau lichidatorul judiciar pentru anularea unor acte frauduloase și a acțiunilor în nulitatea plăților sau operațiunilor efectuate de către debitor, fără drept, după deschiderea procedurii;

- judecarea contestațiilor debitorului, ale comitetului creditorilor sau ale oricărei persoane interesate împotriva măsurilor luate de administratorul judiciar ori de către lichidatorul judiciar;

- confirmarea planului de reorganizare, după votarea lui de către creditorii;

- soluționarea cererii administratorului judiciar sau a creditorilor de întrerupere a procedurii de reorganizare judiciară sau de intrare în faliment;

- soluționarea contestațiilor formulate la rapoartele administratorului judiciar sau ale lichidatorului judiciar;

- judecarea acțiunii în anularea hotărârii adunării creditorilor;

- judecarea cererilor administratorului judiciar/lichidatorului judiciar în situațiile în care nu se poate lua o hotărâre în ședințele comitetului creditorilor sau ale adunării creditorilor din lipsa de cvorum cauzată de neprezentarea creditorilor legal convocați, la cel puțin două ședințe ale acestora având aceeași ordine de zi;

- dispunerea convocării adunării creditorilor, cu o anumită ordine de zi;

- pronunțarea hotărârii de închidere a procedurii.

Pe lângă aceste atribuții, Legea nr. 85/2014 mai prevede și alte situații care constituie, ele însele, cazuri de competența judecătorului-sindic, în sensul art. 45 alin. (1) lit. r) care vizează „*orice alte atribuții prevăzute de lege*”, precum:

- desființarea, în tot sau în parte, a actelor sau operațiunilor încheiate în temeiul unei hotărâri a adunării creditorilor, refăcută ca urmare a vicierei votului prin introducerea sau eliminarea unei creanțe pentru care titularul acesteia solicitase înscrierea în tabelul de creanțe și dacă votul astfel viciat ar fi putut conduce la adoptarea unei alte hotărâri [art. 49 alin. (3)];

- stabilirea onorariului practicianului în cazul desființării – pentru orice motive – a hotărârii de deschidere a procedurii insolvenței [art. 57 alin. (13)];



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

- judecarea cererilor de ordonanță președințială pentru prevenirea executării silită a debitorului anterior deschiderii procedurii [art. 66 alin. (11)];
- judecarea cererilor de ordonanță președințială pentru prevenirea înstrăinării de bunuri de către debitor până la pronunțarea asupra deschiderii procedurii [art. 70 alin. (5)];
- comunicarea către organul fiscal competent și debitor, în termen de 48 de ore de la înregistrarea acesteia, a cererii de deschidere a procedurii, formulată de creditor [art. 72 alin. (2)];
- judecarea contestațiilor împotriva măsurilor practicianului în insolvență privind stabilirea existenței/cuantumului creanțelor născute după data deschiderii procedurii [art. 75 alin. (3)];
- verificarea condițiilor și judecarea litigiilor în legătură cu sumele aflate în conturi *escrow* [art. 75 alin. (7)];
- judecarea cererii de autorizare ca sumele de bani existente în contul debitorului la data deschiderii procedurii și asupra cărora poartă cauze de preferință (ipoteca mobilă, cash colateral) să fie folosite de către administratorul judiciar, chiar fără acordul creditorului garantat, dacă i se acordă o protecție corespunzătoare [art. 75 alin. (9)];
- judecarea acțiunii în atragerea răspunderii administratorului special pentru încălcarea limitelor dreptului de administrare [art. 84 alin. (2)];
- aplicarea sancțiunii amendării contestatorului și a decăderii, în cazurile prevăzute de lege [art. 111 alin. (4) și (5)];
- soluționarea cererii de reziliere pentru culpă contractuală a debitorului, născută ulterior menținerii contractului [art. 123 alin. (3)];
- judecarea acțiunilor pentru despăgubiri în cazul denunțării contractelor de către practicianul în insolvență [art. 123 alin. (4)];
- judecarea litigiilor privind situațiile de impreviziune [art. 123 alin. (5)];
- judecarea cererii de trecere în faliment, oricând în timpul planului de reorganizare sau chiar după îndeplinirea obligațiilor asumate în plan, din partea unui creditor deținând creanțe curente, certe lichide și exigibile, mai vechi de 60 de zile și peste valoarea-prag [art. 143 alin. (3)];
- judecarea cererii de valorificare a bunurilor conform Codului de procedură civilă, în ipotezele în care nu a fost aprobat un regulament de vânzare sau, deși aprobat, acesta nu a condus la o valorificare într-un termen rezonabil [art. 156 alin. (2)].



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Se observă că, în enumerarea enunțiativ-exemplificativă a atribuțiilor judecătorului-sindic, potrivit dispozițiilor legale anterior menționate, nu se regăsește soluționarea contestațiilor la executare și a cererilor de suspendare a executării silite, formulate de persoanele interesate, în ipoteza executării silite individuale începute în temeiul art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014.

Astfel, cererile de ordonanță președințială prevăzute de art. 66 alin. (11) din Legea nr. 85/2014 vizează suspendarea executării silite a debitorului, anterior deschiderii procedurii.

Or, în ipoteza prevăzută de art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014, executarea silită a debitorului, pentru realizarea creanțelor curente acumulate în procedură a început după deschiderea acesteia, în perioada de reorganizare.

Întrucât măsurile de executare silită, în cauzele analizate, au fost luate de către executorii fiscali, nu de practicienii în insolvență, competența judecătorului-sindic nu poate fi atrasă nici pe temeiul art. 45 alin. (1) lit. j) din Legea nr. 85/2014 [ex-art. 11 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 85/2006] care se referă la judecarea contestațiilor debitorului, ale comitetului creditorilor sau ale oricărei persoane interesate împotriva măsurilor luate de administratorul judiciar ori lichidatorul judiciar.

Normele de competență sunt de strică interpretare și aplicare, neputând fi extinse prin analogie.

Este ceea ce rezultă din art. 122 din Codul de procedură civilă, potrivit căruia, *„Reguli noi de competență pot fi stabilite numai prin modificarea normelor prezentului cod”*.

Practic, regula generală din Codul de procedură civilă, aplicabilă cu titlu de drept comun și în materia insolvenței, dar și în procedura fiscală, pe temeiul art. 342 alin. (1) din Legea nr. 85/2014³⁶ și art. 3 alin. (2) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală³⁷, interzice interpretarea extensivă ori prin analogie a normelor relative la competență, întrucât, pe această cale, s-ar putea

³⁶ Potrivit art. 342 alin. (1) din Legea nr. 85/2014 : *„Dispozițiile prezentei legi se completează, în măsura în care nu contravin, cu cele ale Codului de procedură civilă și ale Codului civil.”* În același sens erau și prevederile art. 149 din Legea nr. 85/2006.

³⁷ Potrivit art. 3 alin. (2) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală - **„Raportul Codului de procedură fiscală cu alte acte normative”**: *„Unde prezentul cod nu dispune, se aplică prevederile Codului civil și ale Codului de procedură civilă, republicat, în măsura în care acestea pot fi aplicabile raporturilor dintre autorități publice și contribuabili/plătitori.”*



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

ajunge la crearea unor norme de competență noi și la incursiunea instanțelor judecătorești în atribuțiile legiuitorului.

§3.4.2. Pe de altă parte, potrivit art. 45 alin. (2) din Legea nr. 85/2014: *„Atribuțiile judecătorului-sindic sunt limitate la controlul judecătoresc al activității administratorului judiciar și/sau al lichidatorului judiciar și la procesele și cererile de natură judiciară aferente procedurii insolvenței. Atribuțiile manageriale aparțin administratorului judiciar ori lichidatorului judiciar sau, în mod excepțional, debitorului, dacă acestuia nu i s-a ridicat dreptul de a-și administra averea. Deciziile manageriale ale administratorului judiciar, lichidatorului judiciar sau debitorului care și-a păstrat dreptul de administrare pot fi controlate sub aspectul oportunității de către creditori, prin organele acestora.”*

Aceeași idee de esență era conținută și în art. 11 alin. (2) din Legea nr. 85/2006.

Textul anterior menționat are multiple valențe.

În primul rând, pe baza lui, se recunoaște că o enumerare exhaustivă a atribuțiilor judecătorului-sindic în legea insolvenței nu este posibilă, întrucât, în practică, se pot ivi situații deosebit de variate care să necesite intervenția judecătorului-sindic, iar aceasta sunt imposibil de identificat aprioric³⁸.

În al doilea rând, stabilește criterii legale atributive de competență pentru judecătorul-sindic și delimitează atribuțiile acestuia, de cele ale altor organe care aplică procedura (administratorul judiciar și lichidatorul judiciar).

Bunăoară, teza I a textului legal precitat indică faptul că judecătorul-sindic are exclusiv atribuții de natură jurisdicțională controlând activitatea administratorului judiciar/lichidatorului judiciar și soluționând procesele și cererile de natură judiciară aferente procedurii de insolvență.

Teza a II-a a aceluiași articol întărește raționamentul din teza I și delimitează atribuțiile jurisdicționale, de cele manageriale, precizând că acestea din urmă aparțin administratorului judiciar, lichidatorului judiciar și, în mod excepțional, debitorului, atunci când acestuia nu i s-a ridicat dreptul de administrare³⁹.

Teza finală a art. 45 alin. (2) face referire la deciziile manageriale care aparțin administratorului judiciar, lichidatorului judiciar sau debitorului cu drept

³⁸ În acest sens, C. B. Nász, A. O. Stănescu, „Tratat practic de insolvență”, precit., p. 152;

³⁹ C. N. Savu, „Procedura insolvenței. Concept. Organe și participanți. Deschidere. Efecte principale”, Editura CH Beck, București, 2017, p. 128;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

de administrare și care, sub aspectul oportunității, pot fi controlate exclusiv de creditori, prin organele acestora⁴⁰.

A contrario, deciziile manageriale nu pot fi controlate de către judecătorul-sindic decât pentru motive de nelegalitate, nu de oportunitate.

Rezultă astfel criteriile legale pe baza cărora se determină atribuțiile jurisdicționale ale judecătorului-sindic, respectiv: (i) cererea trebuie să vizeze exercitarea controlului judecătoresc asupra activității administratorului judiciar ori a lichidatorului judiciar și (ii) judecătorul-sindic să fie chemat să tranșeze în privința unor cereri de natură judiciară aferente procedurii insolvenței.

§3.4.2.1. În cauzele analizate, competența judecătorului-sindic nu poate fi stabilită pe baza primului criteriu, întrucât, după cum s-a arătat în precedent, contestațiile formulate nu vizează activitatea administratorului judiciar, ci a executorilor fiscali.

Rămâne în discuție aplicarea celui de-al doilea criteriu care implică stabilirea legăturii procesului sau cererii cu procedura de insolvență, ceea ce presupune a se răspunde la întrebarea dacă, potrivit terminologiei textului, acestea sunt „aferente” procedurii de insolvență.

§3.4.2.2. Legătura cu procedura de insolvență reprezintă acea calitate a cererii sau a procesului cu care este investit judecătorul-sindic, de a constitui o consecință directă a procedurii de insolvență, indisociabilă de aceasta din urmă.

De altfel, dincolo de înțelesurile pe care cuvântul „aferent(ă)” le are în lexicul comun, semnificația juridică a termenului este aceea de „a se cuveni”, „a reveni de drept cuiva”.

Această legătură se verifică, de pildă, atunci când procesul sau cererea nu poate fi disociat(ă) de procedura insolvenței⁴¹, întrucât derivă direct din această procedură.

După cum s-a arătat în jurisprudența Curții Europene de Justiție, trebuie ca, acțiunea în discuție să fie o consecință directă a procedurii de insolvență, astfel încât să nu poată fi disociată de derularea acesteia din urmă.⁴²

Astfel, atunci când a trebuit să stabilească dacă diferite tipuri de acțiuni erau sau nu exercitate cu ocazia unei proceduri de insolvență, criteriul

⁴⁰ Ibidem;

⁴¹ Este cazul, de pildă, al acțiunilor prevăzute de art. 75 alin. (3) din Legea nr. 85/2014 care au ca obiect contestațiile formulate de creditori împotriva refuzului administratorului judiciar de a recunoaște la plată o creanță curentă;

⁴² C.J.U.E., Hotărâre din 2 iulie 2009, C-111/08, precit., §28;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

determinant din analiza Curții, a fost nu contextul procedural în care se înscria acțiunea, ci temeiul juridic al acesteia din urmă.

Pe baza acestei abordări, Curtea a stabilit dacă dreptul sau obligația își are originea în normele de drept civil și comercial sau în normele derogatorii, specifice procedurii de insolvență⁴³.

Astfel, Curtea a stabilit că acțiunea în plata unei creanțe întemeiată pe furnizarea de servicii de transport exercitată de lichidatorul unei întreprinderi aflată în faliment ar fi putut fi intentată de întreprinderea însăși anterior intrării sale în faliment și ar fi fost guvernată de normele de competență judiciară aplicabile în materie civilă sau comercială⁴⁴.

Faptul că, după deschiderea unei proceduri de insolvență, acțiunea în plată este exercitată de lichidatorul desemnat în cadrul procedurii respective și că acesta din urmă acționează în interesul creditorilor, nu modifică în mod substanțial natura creanței invocate, care continuă să fie supusă, pe fond, unor norme de drept neschimbate⁴⁵.

Rezultă că testul utilizat de Curte pentru a stabili legătura unei cereri sau a unui proces cu procedura de insolvență privește aspectul dacă acea cerere ori acel proces poate avea o existență de sine-stătătoare, independentă de procedura de insolvență.

Dacă răspunsul este negativ, se consideră că procesul sau cererea este aferent(ă) procedurii de insolvență.

Este ceea ce, în literatura de specialitate, a fost identificat drept „*criteriul cauzalității necesare*”, utilizabil ori de câte ori se analizează intensitatea legăturii cu procedura insolvenței⁴⁶.

§3.4.2.3. Aplicând, în prezenta analiză, criteriul cauzalității necesare, observăm că, atât contestațiile la executare, cât și cererile de suspendare a executării silită pot avea o existență de sine-stătătoare, nefiind indisolubil legate de procedura de insolvență.

Este adevărat că executarea silită individuală a creanțelor curente este permisă, prin derogare de la caracterul colectiv și concursual al procedurii de insolvență, de o normă plasată în însuși Codul insolvenței, însă acest aspect nu

⁴³ C.J.U.E., Hotărâre din 4 septembrie 2014, C-157/13, precit., §§ 26-27;

⁴⁴ Ibidem, §28

⁴⁵ Ibidem, §29;

⁴⁶ A. Deli, „Analiza unor criterii de stabilire a compatibilității dintre insolvență și procedura civilă. (I), (II)” în Revista de insolvență Phoenix nr. 67/2019 și nr. 68/2019;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

apare ca fiind definitoriu pentru caracterizarea acestor executări silite ca fiind aferente procedurii de insolvență.

De lege lata, executarea silită individuală este distinctă de procedura insolvenței; ea se derulează în paralel și concomitent cu procedura reorganizării⁴⁷, fiind adusă la îndeplinire de alte organe specializate (executorii fiscali), nu de practicienii în insolvență, iar aceste aspecte țin de esența caracterului său individual.

Pe de altă parte, circumscris criteriului cauzalității necesare, observăm că executarea silită individuală permisă de art. 143 alin. (1) teza I din Legea nr. 85/2014 poate exista independent de situația juridică a debitorului, respectiv implicarea sa într-o procedură de reorganizare.

Acest din urmă aspect prezintă relevanță doar din perspectiva motivelor pentru care poate fi admisă contestația la executare ori cererea de suspendare a executării silite⁴⁸, nefiind un criteriu atributiv de competență, astfel cum s-a demonstrat în precedent.

În schimb, executarea silită efectuată de organele de executare fiscală, în scopul realizării, pe această cale, a creanțelor fiscale neachitate voluntar de către debitor constituie, potrivit art. 220 alin. (1) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, o modalitate de stingere a obligațiilor fiscale, potențial aplicabilă oricărui contribuabil, debitor al acestor obligații și nu decurge, cu necesitate, din procedura de insolvență.

⁴⁷ În sens contrar, A. Șt. Clopotari, „Executarea silită a insolvenței: de la liberarea de sechestre penale la eliberarea de certitudini”, Revista de insolvență Phoenix nr. 66/2019, p. 15 [Autorul arată că posibilitatea executării silite individuale introduse de art. 143 alin. (1) nu reprezintă un caz de încetare a efectelor procedurii de insolvență, ci o completare a cazurilor în care creditorii își pot recupera individual creanța în **cadrul procedurii colective**].

La nivel teoretic, executarea silită individuală nu conduce *per se* la încetarea efectelor procedurii de insolvență. În fapt, însă, acest efect se poate produce, atunci când, în urma executării silite individuale, se epuizează tot activul debitorului aflat în reorganizare, astfel încât procedura ar putea fi închisă pentru lipsa de resurse, în condițiile art. 174 din Legea nr. 85/2014.

⁴⁸ De pildă: executorii fiscali au înființat poprirea asupra contului unic de insolvență, cu încălcarea interdicției instituită în art. 163 alin. (3) din Legea nr. 85/2014, conform căruia, „*Contul de insolvență deschis în condițiile art. 39 alin. (2) nu va putea fi în niciun mod indisponibilizat prin nicio măsură de natură penală, civilă sau administrativă dispusă de organele de cercetare penală, de organele administrative sau de instanțele judecătorești.*”; debitorul se afla în perioada de observație, nu în reorganizare, situație în care prevederile art. 143 din Legea nr. 85/2014 nu erau aplicabile; procedura insolvenței a fost deschisă și se derula potrivit Legii nr. 85/2006 și, față de prevederile art. IX din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/2018, prevederile art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014 nu erau incidente.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

În aceste cazuri, actele și măsurile de executare silită nu emană de la organele competente să aplice procedura și nu decurg din aceasta, ci din continuarea activității curente a debitorului.

Așadar, din perspectiva executărilor silite individuale, permise cu titlu de derogatoriu de modificările aduse Codul insolvenței prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/2018, deschiderea procedurii de insolvență nu produce, în privința debitorului și a creditorului fiscal vreo schimbare de paradigmă juridică.

Este adevărat că prin decizia nr. 28/2018 din 16 aprilie 2018 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept⁴⁹, s-a reținut că:

<<63.Deschiderea procedurii insolvenței marchează începutul unei perioade fiscale speciale, debitorul în procedură având obligația să achite datoriile născute anterior deschiderii procedurii, cu respectarea ordinii de prioritate și a procedurilor prevăzute de lege. Recuperarea creanțelor împotriva unui debitor în insolvență este guvernată de dispozițiile legii speciale, care reglementează o procedură colectivă, concursuală și egalitară care are în vedere recuperarea tuturor creanțelor, inclusiv recuperarea creanțelor fiscale.

64. În acest scop, legiuitorul instituie în sarcina titularului unei creanțe născute anterior deschiderii procedurii obligația depunerii în termenul legal a declarației de creanță, neîndeplinirea acestei obligații producând efectul prevăzut de art. 76 din Legea nr. 85/2006 asupra realizării acestei creanțe, în sensul că respectivul creditor nu va mai avea dreptul de a-și realiza creanța împotriva debitorului în timpul procedurii sau după închiderea acesteia și nici împotriva membrilor ori asociaților cu răspundere nelimitată ai persoanei juridice debitoare în timpul procedurii și nici ulterior închiderii procedurii, cu excepția cazului în care debitorul a fost găsit vinovat de bancrută simplă sau bancrută frauduloasă sau s-a angajat răspunderea membrilor organelor de conducere pentru efectuarea de plăți sau transferuri frauduloase. Orice procedură care ar avea ca scop realizarea unei creanțe în mod individual este suspendată conform dispozițiilor art. 36 din Legea nr. 85/2006, în timp ce debitorul este obligat să își recupereze creanțele în vederea maximizării averii sale. >>

Însă, aceste considerente au fost dezvoltate în soluționarea unei probleme de drept care avea ca obiect valorificarea unor creanțe fiscale născute anterior deschiderii procedurii insolvenței guvernată de prevederile Legii nr. 85/2006 și nu

⁴⁹ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 506 din 20 iunie 2018;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

pot fi transpuse în contextul prezentei probleme de drept care privește valorificarea, prin executare silită individuală, a unor creanțe fiscale care sunt, totodată, și creanțe curente în proceduri de insolvență deschise în temeiul Legii nr. 85/2014, iar problema de drept este generată de modificările aduse acestui act normativ prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/2018 (intrată în vigoare ulterior publicării deciziei nr. 28/2018 în Monitorul Oficial).

Consider că aceste elemente de diferență sunt decisive în a demonstra că, spre deosebire de chestiunea de drept anterior soluționată, în prezenta problemă de drept, testul legăturii indisolubile cu procedura de insolvență operează în sens negativ, conducând la concluzia lipsei acestei legături, atributivă de competență în favoarea judecătorului-sindic.

§3.4.2.4. Dimpotrivă, problema de drept este similară, ca ipoteză și soluție, situațiilor în care, executările silite individuale, începute anterior deschiderii procedurii de insolvență, continuă și după acest moment, cu încălcarea efectului suspensiv de drept prevăzut de art. 75 alin. (1) din Legea nr. 85/2014, în care, de asemenea, s-a pus problema instanței competente să dispună anularea actelor de executare efectuate într-un moment în care executarea silită era suspendată de drept.

În aceste cazuri, doctrina⁵⁰ a concluzionat că revine instanței de executare competența de a dispune anularea actelor de executare efectuate cu ignorarea/încălcarea interdicției decurgând din efectul suspendării de drept al executărilor silite individuale pe care îl produce deschiderea procedurilor de insolvență, întrucât: „Prevederile Legii nr. 85/2014 nu permit încadrarea în atribuțiile judecătorului sindic a posibilității de anulare a actelor de executare silită efectuate după intervenirea suspendării. Deși aceasta se produce în temeiul legii speciale, competența judecătorului sindic este reglementată expres de lege, nefiind posibilă extinderea acesteia asupra unor situații juridice la care legea specială nu se referă, fiind lăsate în competența instanțelor de drept comun. În art. 45 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 85/2014, legiuitorul prevede judecarea la sindic a acțiunilor introduse de administratorul sau de lichidatorul judiciar pentru anularea unor acte sau operațiuni frauduloase, potrivit prevederilor art. 117 -122 și a acțiunilor în nulitatea plăților sau operațiunilor efectuate de către debitor, fără drept, după deschiderea procedurii (...). Numai că textele menționate au în vedere

⁵⁰ A. Tabacu, „Efectele deschiderii procedurii insolvenței prevăzute de Legea nr. 85/2014 asupra actelor de executare întocmite la data deschiderii procedurii insolvenței” în „Executarea silită. Dificultăți și soluții practice”, Vol. I, coord. E. Oprina, V. Bozeșan, Editura Universul Juridic, București, 2016, pp. 721-727;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

actele debitorului, iar nu actele executorului judecătoresc, care vor fi cenzurate exclusiv în aplicarea prevederilor noului Cod de procedură civilă pe calea contestației la executare, deoarece art. 712 C. proc. civ. reglementează competența acesteia pentru atacarea oricărui act de executare. Pe de altă parte, nu se poate argumenta că actele de executare efectuate după deschiderea procedurii insolvenței sunt frauduloase, dimpotrivă, actele executorului judecătoresc beneficiind de prezumția de legalitate, situația menționată necesitând administrarea unui probatoriu complex, neputând fi dedusă pe calea unor prezumții."

§4. După cum s-a arătat în precedent⁵¹, cea de-a doua problemă de drept care privește admisibilitatea cererilor de ordonanță președințială având ca obiect ridicarea, suspendarea și suspendarea provizorie a măsurilor de executare silită luate de organele de executare fiscală în cazurile în care executarea silită a fost începută de acestea în temeiul art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014, derivă din cea dintâi.

Astfel, în măsura în care se admite că executarea silită permisă de aceste din urmă prevederi legale se realizează în cadrul procedurii colective, nu separat de aceasta, apare necesitatea identificării unei proceduri cu caracter urgent în cadrul căreia judecătorul-sindic să dispună ridicarea, suspendarea ori suspendarea provizorie a actelor de executare silită, de vreme ce, pe de o parte, dispozițiile art. 342 din Legea nr. 85/2014 permit completarea Codului insolvenței cu prevederile Codului de procedură civilă și, pe de altă parte, nu se identifică nicio incompatibilitate între procedura insolvenței și procedura ordonanței președințiale.

Această orientare tinde și la contracararea eventualelor neajunsuri pentru persoanele interesate, derivate din prevederile art. 260 alin. (2) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, potrivit căroră, în cazul executărilor silite guvernate de prevederile acestui din urmă act normativ, nu sunt aplicabile prevederile Codului de procedură civilă privind suspendarea provizorie a executării silite⁵².

⁵¹ Supra § 2.2.;

⁵² Potrivit art. 719 alin. (7) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă: „Dacă există urgență și dacă, în cazurile prevăzute la alin. (2), respectiv alin. (3), s-a plătit cauțiunea, instanța poate dispune, prin încheiere și fără citarea părților, suspendarea provizorie a executării până la soluționarea cererii de suspendare. Încheierea nu este supusă niciunei căi de atac. Cauțiunea depusă potrivit prezentului alineat rămâne indisponibilizată chiar dacă cererea de suspendare provizorie este respinsă și este deductibilă din cauțiunea finală stabilită de instanță, dacă este cazul.”



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Dimpotrivă, cea de-a doua orientare jurisprudențială pornește de la realitatea obiectivă în care executările silite individuale permise de art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014 au fost pornite de executorii fiscali separat de procedura colectivă și sunt supuse Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală sub aspectul modalităților de contestare și de suspendare a executării silite fiscale.

Astfel, potrivit art. 233 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, executarea silită se suspendă când aceasta a fost dispusă de instanță.

Potrivit art. 3 alin. (2) din același act normativ, unde Codul de procedură fiscală nu conține soluții exprese, se aplică prevederile Codului de procedură civilă în măsura în care aplicarea acestora este compatibilă cu specificul raporturilor dintre autoritățile publice și contribuabili/plătitori.

În aceste condiții, persoanele interesate pot cere instanței de executare suspendarea executării silite în condițiile art. 719 din Codul de procedură civilă, potrivit cărora: până la soluționarea contestației la executare, pentru motive temeinice, instanța competentă poate, după darea prealabilă a unei cauțiuni, calculată la valoarea obiectului contestației, să dispună suspendarea executării [alin. (1) teza I și alin. (2)]; suspendarea executării se poate solicita odată cu contestația la executare sau prin cerere separată [alin. (1) teza a II-a]; instanța de executare soluționează cererea de suspendare prin încheiere, chiar și înaintea termenului fixat pentru soluționarea contestației, cu citarea părților, încheierea pronunțată putând fi atacată, în mod separat, numai cu apel, sau, dacă este pronunțată de curtea de apel, numai cu recurs, în termen de 5 zile de la pronunțare pentru partea prezentă, respectiv de la comunicare, pentru cea lipsă [alin. (6)].

§4.1. Din cele expuse, se observă că, inclusiv în privința executărilor silite în materie fiscală, legiuitorul a instituit mijloace procedurale prin intermediul cărora persoanele interesate pot solicita instanței de executare și obține suspendarea executării silite și anularea actelor de executare ori a executării silite înseși, efectuate cu încălcarea legii, inclusiv prin invocarea unor motive derivate din situația particulară a debitorului, implicat într-o procedură de reorganizare, astfel supus dispozițiilor speciale conținute de Legea nr. 85/2006 sau Legea nr. 85/2014, după caz, în funcție de data deschiderii procedurii.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Inconvenientul rezultat din conținutul normativ al dispozițiilor art. 260 alin. (2) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală care exclude complinirea cu prevederile Codului de procedură civilă în ceea ce privește suspendarea provizorie a executării silite nu este de esență, întrucât, pe de o parte, în dreptul comun, suspendarea provizorie operează până la soluționarea cererii de suspendare formulată pe cale separată sau odată cu cererea având ca obiect contestația la executare și, pe de altă parte, chiar în materie fiscală, efectul suspensiv de executare poate fi atins pe calea cererii de suspendare formulată în condițiile Codului de procedură civilă.

§4.2. Desființarea și suspendarea actelor de executare silită efectuate de executorii fiscali se poate obține doar în procedura contestației la executare și prin formularea unor cereri de suspendare a executării în condițiile Legii nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală.

Aplicarea prevederilor Codului de procedură fiscală în privința executărilor silite individuale începute în temeiul art. 143 alin. (1) teza finală din Legea nr. 85/2014 este consecința obiectivă a faptului că actele de executare silită au fost întocmite de către organele de executare fiscală, nu de practicienii în insolvență.

De vreme ce, în materia analizată, există o reglementare specială prin care se instituie o procedură în care persoanele interesate pot obține desființarea și suspendarea actelor de executare nelegale, recurgerea la procedura specială a ordonanței președințiale, în același scop, apare ca fiind inadmisibilă.

De altfel, în doctrină⁵³ s-a arătat că procedura specială a ordonanței președințiale nu poate fi folosită în locul sau pentru atingerea scopului altei proceduri speciale.

Bunăoară, față de reglementarea instituției suspendării provizorii a executării silite din art. 719 alin. (7) din Codul de procedură civilă, s-a apreciat că folosirea ordonanței președințiale pentru suspendarea executării silite este inadmisibilă⁵⁴, aceasta putând fi solicitată exclusiv în temeiul art. 719 alin. (7) din Codul de procedură civilă și cu îndeplinirea condițiilor speciale prevăzute de acest text în materia executării silite, printre care și plata cauțiunii în cuantumul

⁵³ D. M. Gavriș, comentariu art. 997 din Codul de procedură civilă în „*Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole. Vol. II*”, coord. G. Boroș, Ediția a 2-a, revizuită și adăugită, Editura Hamangiu, București, 2016, n. 1, p. 851;

⁵⁴ G. Răducan, „*Drept procesual civil. Căile de atac. Procedura necontencioasă judiciară. Proceduri speciale*”, Editura Hamangiu, București, 2017, p. 412;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

fixat de lege, atunci când obiectul executării este evaluabil în bani. Din aceste perspective, art. 719 din Codul de procedură civilă constituie o normă specială prin care se consacră o procedură specială, distinctă de procedura ordonanței președințiale⁵⁵.

§4.3. De asemenea, în ipotezele analizate, nu sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 997 alin. (1) din Codul de procedură civilă (2010) [ex-art. 581 alin. (1) din Codul de procedură civilă (1865)]⁵⁶.

Astfel, pe lângă condițiile generale de admisibilitate a oricărei cereri adresate instanțelor judecătorești, în privința cererilor formulate în procedura ordonanței președințiale, trebuie îndeplinite cumulativ trei condiții speciale, ce rezultă din prevederile legale mai sus menționate, și anume: urgența, caracterul provizoriu(vremelnic) al măsurii solicitate și neprejudicarea fondului prin măsura luată.

Asemănător reglementării anterioare, art. 997 alin. (1) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, enumeră, cu caracter general, trei categorii de situații caracterizate prin urgență, respectiv: atunci când măsura solicitată este necesară pentru *păstrarea unui drept care s-ar păgubi prin întârziere, pentru prevenirea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara, precum și pentru înlăturarea piedicilor ce s-ar ivi cu prilejul unei executări*.

În unele cazuri, precum suspendarea provizorie a executării silite în ipoteza prevăzută de art. 450 alin. final din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, care face trimitere expresă la procedura ordonanței președințiale, legea prezumă existența urgenței⁵⁷.

Pe de altă parte, astfel cum s-a precizat în doctrină⁵⁸, condiția urgenței nu trebuie confundată cu celeritatea, astfel încât, mențiunea legiuitorului care, în anumite materii, a prevăzut că judecarea are loc de urgență și cu precădere [de pildă, suspendarea provizorie a executării silite în temeiul art. 719 alin. (7) din

⁵⁵ Ibidem;

⁵⁶ Potrivit art. 997 alin. (1) din Codul de procedură civilă (2010) – „Condiții de admisibilitate”: „Instanța de judecată, stabilind că în favoarea reclamantului există aparența de drept, va putea să ordone măsuri provizorii în cazuri grabnice, pentru păstrarea unui drept care s-ar păgubi prin întârziere, pentru prevenirea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara, precum și pentru înlăturarea piedicilor ce s-ar ivi cu prilejul unei executări.”

Art. 581 alin. (1) din Codul de procedură civilă (1865): „Instanța va putea să ordone măsuri vremelnice în cazuri grabnice, pentru păstrarea unui drept care s-ar păgubi prin întârziere, pentru prevenirea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara, precum și pentru înlăturarea piedicilor ce s-ar ivi cu prilejul unei executări.”

⁵⁷ G. Răducan, op. cit., p. 411;

⁵⁸ Ibidem, p. 412;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Codul de procedură civilă] nu semnifică faptul că judecata va avea loc pe calea ordonanței președințiale⁵⁹.

Se observă, totodată, că în materia executării silite, părțile pot recurge la procedura ordonanței președințiale pentru înlăturarea piedicilor ce s-a ivi cu prilejul executării, fiind vorba de acțiuni sau inacțiuni prin care se împiedică executarea silită și astfel, realizarea în mod prompt a drepturilor consfințite prin titluri executorii⁶⁰.

A contrario, recurgerea la procedura ordonanței președințiale nu este posibilă pentru a se obține suspendarea executării silite ori suspendarea executării unor acte administrative, nefiind îndeplinită, pe de o parte, condiția urgenței din perspectiva înlăturării unei piedici la executare și existând în aceste privințe, prevederi speciale prin a căror aplicare poate fi atins efectul suspensiv urmărit de partea interesată.

Recurgerea la procedura ordonanței președințiale, pentru a se obține suspendarea ori, după caz, suspendarea provizorie a executărilor silite începute de organele de executare fiscală în cauzele care fac obiectul prezentei analize relevă multiple consecințe improprii procedurii în care se desfășoară executarea silită, astfel:

(i) În primul rând, în această modalitate este atrasă competența judecătorului – sindic în ceea ce privește suspendarea actelor de executare silită fiscală.

Or, în precedent⁶¹, s-a demonstrat că aceste cereri nu aparțin *de lege lata* competenței judecătorului-sindic și că instanța investită este ținută să dea o calificare exactă cererilor formulate de părți și să le soluționeze potrivit dispozițiilor legale aplicabile.

(ii) În al doilea rând, este eludată interdicția expresă conținută de alin. (2) al art. 260 din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală prin care se statuează expres în sensul inaplicabilității, în procedura execuțională fiscală, a prevederilor Codului de procedură civilă referitoare la suspendarea provizorie a executării.

(iii) În al treilea rând, de vreme ce admisibilitatea cererii de ordonanță președințială nu este condiționată de plata prealabilă a unei cauțiuni, sunt eludate

⁵⁹ Ibidem;

⁶⁰ D. M. Gavriș, op. cit., n. 47, p. 857;

⁶¹ Supra §3;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

și dispozițiile art. 719 alin. ((2) din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă care arată că, pentru a se dispune suspendarea executării, cel care o solicită trebuie să dea în prealabil o cauțiune calculată la valoarea obiectului contestației, după distincțiile arătate în cuprinsul lit. a) – d) ale acestui alineat.

În final, atunci când cererea de ordonanță președințială are ca obiect și scop ridicarea/desființarea/anularea unor acte de executare silită fiscală ori a executării silite înseși nu este îndeplinită *condiția neprejudicării fondului* legiferată în art. 997 alin. (5) teza I din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, text care arată că, pe cale de ordonanță președințială nu pot fi dispuse măsuri care să rezolve litigiul în fond, condiție ce rezidă din chiar caracterul vremelnic al măsurii ce urmează a fi dispusă.

Or, desființarea unor acte de executare silită ori a executării silite înseși presupune chiar soluționarea fondului contestației la executare, chestiune care, în mod evident, depășește limitele procedurii ordonanței președințiale.

§5. În concluzie, apreciez că:

I. În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 41 alin.(1) și art.45 alin.(2) teza I din Legea nr.85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență [ex-art.6 alin.(1) și art.11 alin.(2) teza I din Legea nr.85/2006 privind procedura insolvenței], art.260 alin.(1) și (4) din Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală, art.651 alin.(1), art.714 alin.(1) și art.719 alin.(1) și (7) din Legea nr.134/2010, privind Codul de procedură civilă, judecătoriile, ca instanțe de executare, sunt competente să soluționeze contestațiile la executare, cererile de suspendare a executării silite și cererile de suspendare provizorie a executărilor silite individuale începute de creditorii bugetari în temeiul dispozițiilor art.143 alin.(1) teza finală din Legea nr.85/2014.

II. În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art.997 alin.(1) din Legea nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă [ex-art.581 din Codul de procedură civilă (1865)], art. 233 alin. (1) lit. a) și art.260 din Legea nr.207/2015 privind Codul de procedură fiscală, sunt inadmisibile cererile de ordonanță președințială având ca obiect ridicarea/anularea/desființarea, suspendarea și suspendarea provizorie a măsurilor de executare silită luate de organele de executare fiscală în cazurile în care executarea silită a fost începută de acestea în temeiul art.143 alin.(1) teza finală din Legea nr.85/2014."

*

*

*



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Pentru aceste motive, în temeiul dispozițiilor art. 517 din Codul de procedură civilă, solicit admiterea prezentului recurs în interesul legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii.

PROCUROR GENERAL,

Gabriela SCUTEA