

DECIZIE nr. 6 din 23 martie 2015

privind examinarea sesizării formulată de Tribunalul Sălaj - Secția civilă în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la interpretarea și aplicarea dispozițiilor legale sub aspectul înscrierii sancțiunii avertismentului în cazierul fiscal

EMITENT

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

Publicat în MONITORUL OFICIAL nr. 297 din 30 aprilie 2015

Data intrării în vigoare 30-04-2015

Dosar nr. 25/1/2015

Niculae Măniuguțiu	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal - președintele completului
Veronica Năstasie	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Luiza Maria Păun	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Iuliana Măiereanu	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Elena Cântar	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Eugenia Ion	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Carmen Maria Ilie	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Zoița Milășan	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal - judecător-raportor
Gheorghita Luțac	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ce formează obiectul Dosarului nr. 25/1/2015 este constituit conform dispozițiilor art. XIX alin. (2) din Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările ulterioare, și ale art. 27⁴ alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Ședința este prezidată de domnul judecător Nicolae Măniuguțiu, desemnat în temeiul art. 520 alin. (6) din Codul de procedură civilă.

La ședința de judecată participă Bogdan Georgescu, magistrat-asistent-șef la Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a luat în examinare sesizarea formulată de Tribunalul Sălaj - Secția civilă în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la interpretarea și aplicarea dispozițiilor legale sub aspectul înscrierii sancțiunii avertismentului în cazierul fiscal.

Magistratul-asistent prezintă referatul cauzei, arătând că la dosarul cauzei a fost depusă jurisprudența comunicată de curțile de apel, raportul întocmit de judecătorul-raportor, care a fost comunicat părților la data de 25 februarie 2015, potrivit dispozițiilor art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă, iar părțile nu au depus puncte de vedere cu privire la chestiunea de drept supusă judecării.

Președintele completului constată că nu există chestiuni prealabile, iar completul de judecată rămâne în pronunțare asupra sesizării privind pronunțarea unei hotărâri prealabile.

ÎNALTA CURTE,

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

1. Titularul și obiectul sesizării

Tribunalul Sălaj - Secția civilă a dispus, prin Încheierea din 22 mai 2014, pronunțată în Dosarul nr. 4.322/84/2013, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, prin care să dea o rezolvare de principiu cu privire la următoarea chestiune de drept:

"Dacă, în raport cu dispozițiile art. 2 alin. (1), art. 4 alin. (1) și art. 7 din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001 privind organizarea și funcționarea cazierului fiscal, republicată, cu modificările și completările ulterioare [denumită în continuare, în cuprinsul prezentei decizii, Ordonanța Guvernului nr. 75/2001], ale art. 1 alin. (1) din Normele metodologice pentru aplicarea Ordonanței Guvernului nr. 75/2001 privind organizarea și funcționarea cazierului fiscal, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 31/2003, cu modificările și completările ulterioare [denumite în continuare, în cuprinsul prezentei decizii, Normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 31/2003] și ale art. 7, art. 8 și art. 38 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare [denumită în continuare, în cuprinsul prezentei decizii, Ordonanța Guvernului nr. 2/2001], sancțiunea avertismentului se înscrie sau nu în cazierul fiscal."

2. Expunerea succintă a procesului. Obiectul investiției instanței care a solicitat pronunțarea hotărârii prealabile. Stadiul procesual în care se află pricina

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată la data de 9 decembrie 2013 pe rolul Tribunalului Sălaj, petenta Societatea Comercială "R.T." - S.R.L. a solicitat, în contradictoriu cu intimata Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice C. - Administrația Județeană a Finanțelor Publice S., admiterea contestației și obligarea intimatei să radieze din formularul 504 "Anexa la certificatul de cazier fiscal" înscrierea efectuată în rubrica "Sanctiunea aplicată efectiv. Act normativ (tip/nr./an/art./alin./lit./pct.)", cu toate consecințele ce derivă din această operațiune.

Petenta și-a întemeiat contestația în drept pe dispozițiile art. 10 alin. (1) și [art. 11 din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#) și, în susținerea contestației, a invocat aspectele arătate în continuare.

Prin Procesul-verbal de contravenție din 10 iunie 2013, în sarcina sa a fost reținută săvârșirea contravenției prevăzute de [art. 221³ alin. \(2\) lit. v\) din Legea nr. 571/2003](#) privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, și, în consecință, i-a fost aplicată sancțiunea avertismentului, prevăzută de [art. 5 alin. \(2\) lit. a\) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#).

Contestatoarea susține că nu a săvârșit fapta reținută în sarcina sa prin procesul-verbal de contravenție, iar interesul promovării demersului judiciar este legat de faptul că societatea derulează un proiect cu fonduri europene, în cadrul căruia i se solicită cazierul fiscal, iar, recent, a fost respinsă cererea sa referitoare la un asemenea proiect, motivat de faptul că are înscrise fapte în cazierul fiscal.

Petenta a invocat atât dispozițiile [art. 7 alin. \(1\)](#), [art. 8 alin. \(1\)](#) și [art. 38 alin. \(1\) și \(2\) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#), susținând că numai amenda contravențională are caracter administrativ, în timp ce avertismentul are doar caracterul unei sancțiuni morale, cât și dispozițiile art. 2 alin. (1) și [art. 4 alin. \(1\) din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#), susținând, în esență, că avertismentul, ca sancțiune contravențională, nu se înscrie în cazierul fiscal.

În același sens, petenta invocă dispozițiile Normelor metodologice aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#) și arată că sancțiunea avertismentului nu este prevăzută în anexa la Normele metodologice aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#) pentru niciuna dintre contravențiile menționate la lit. P - "P. Fapte care constituie contravenții la regimul produselor accizabile, potrivit [Legii nr. 571/2003](#), cu modificările și completările ulterioare", iar, dacă legiuitorul ar fi intenționat să fie înscrisă în cazierul fiscal această sancțiune, ar fi menționat în mod expres acest aspect.

Este real faptul că [Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#), prin dispozițiile art. 7 alin. (3), prevede posibilitatea ca sancțiunea avertismentului să poată fi aplicată și în cazul în care actul normativ de stabilire și sancționare a contravenției nu prevede această sancțiune. Însă, atât timp cât, în anexa la Normele metodologice aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#), legiuitorul s-a limitat la indicarea limitativă atât a actelor normative care prevăd sancțiunea, cât și a sancțiunilor prevăzute de aceste acte normative, înscrierea [Ordonanței Guvernului nr. 2/2001](#), ca act normativ, precum și înscrierea sancțiunii avertismentului excede înscrierilor prevăzute de anexa la Normele metodologice aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#).

Contravenția reținută în sarcina sa și sancțiunea aplicabilă sunt prevăzute de art. 221³ alin. (2) lit. v) și [art. 221³ alin. \(3\) din Legea nr. 571/2003](#), cu modificările și completările ulterioare. Prin urmare, consemnarea în cazierul fiscal a unui alt act normativ și a unei alte sancțiuni decât cele indicate în anexa la Normele metodologice aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#) a fost efectuată cu încălcarea dispozițiilor legale.

Petenta mai relevă faptul că, în temeiul [art. 15 din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#), a fost emis [Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 2.696/2011](#) privind aprobarea modelului și conținutului formularisticii necesare pentru solicitarea și comunicarea datelor înscrise în cazierul fiscal, modul de organizare, gestionare și acces la informațiile din cazierul fiscal (denumit în continuare, în cuprinsul prezentei decizii, [Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 2.696/2011](#)), act administrativ care respectă, în esență, rubricile prevăzute în anexa la Normele metodologice aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#), cu precizarea că, la rubrica aferentă înscrierii sancțiunii, se specifică obligativitatea înscrierii sancțiunii efectiv aplicate, ceea ce înseamnă implicit și posibilitatea înscrierii avertismentului. Această interpretare este însă contrară dispozițiilor Normelor metodologice aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#), întrucât sancțiunile prevăzute în anexa respectivă sunt doar cele prevăzute de [Legea nr. 571/2003](#), cu modificările și completările ulterioare, respectiv amenda, ca sancțiune principală, și suspendarea sau oprirea activității, ca sancțiuni complementare.

În raport cu dispozițiile [art. 7 alin. \(1\) lit. e\) din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#), nu este echitabilă menținerea în cazierul fiscal a sancțiunii avertismentului pentru o perioadă de 5 ani, la fel ca în cazul săvârșirii unor fapte pentru care au fost aplicate sancțiunea amenzii sau amenda și o sancțiune complementară. Mai mult, întrucât contravențiile privind regimul produselor accizabile au cea mai lungă perioadă de menținere în evidența cazierului fiscal, acestea fac parte din categoria faptelor cu un grad ridicat de pericol social, având și cele mai severe sancțiuni. Or, în aceste condiții, înscrierea sancțiunii avertismentului, care presupune un grad redus de pericol social, este nejustificată.

În consecință, petenta a solicitat sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la chestiunea de drept ce formează obiectul judecății.

3. Condiții de admisibilitate a sesizării reținute de instanța de trimitere

Analizând cu prioritate cererea formulată de petentă, prin Încheierea din 22 mai 2014, pronunțată în Dosarul nr. 4.322 /84/2013, Tribunalul Sălaj - Secția civilă a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, reținând că sunt îndeplinite cerințele de admisibilitate a sesizării, întrucât:

- soluționarea pe fond a cauzei depinde de lămurirea modului de interpretare și aplicare a dispozițiilor art. 2 alin. (1), art. 4 alin. (1) și [art. 7 din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#) și ale art. 1 alin. (1) din Normele metodologice aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#), prin raportare la dispozițiile [art. 7](#), [art. 8](#) și [art. 38 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#);

- tribunalul este investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, conform [art. 11 alin. \(2\) și \(4\) din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#);

- problema de drept enunțată este nouă, întrucât Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat asupra acestei chestiuni de drept;

- problema de drept supusă dezlegării nu a făcut obiectul unui recurs în interesul legii.

4. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea chestiunii de drept

4.1. Petenta Societatea Comercială "R.T." - S.R.L. susține în esență că se evidențiază în cazierul fiscal numai sancțiunea amenzii prevăzute de actul normativ sancționator, iar nu și sancțiunea avertismentului aplicată în temeiul [Ordonanței Guvernului nr. 2/2001](#), pentru motivele expuse în cuprinsul contestației.

4.2. Intimata Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice C. - Administrația Județeană a Finanțelor Publice S. susține că, dimpotrivă, se evidențiază în cazierul fiscal, indiferent dacă sancțiunea aplicată este amenda prevăzută de actul normativ sau această sancțiune este înlocuită cu măsura avertismentului, în condițiile [Ordonanței Guvernului nr. 2/2001](#), întrucât textele de lege incidente nu fac nicio distincție în această privință.

5. Punctul de vedere al completului de judecată care a formulat sesizarea cu privire la dezlegarea chestiunii de drept Din interpretarea logico-juridică, literală și gramaticală, analizând în mod strict, în virtutea principiului ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus, dispozițiile art. 2 alin. (1) și [art. 4 alin. \(1\) din Ordonanța Guvernului nr. 75 /2001](#), precum și dispozițiile [art. 7](#), [8](#) și [38 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#), rezultă că și sancțiunea avertismentului se evidențiază în cazierul fiscal, atunci când se aplică pentru faptele prevăzute de [art. 2 alin. \(1\) din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#).

Legislația primară și secundară, respectiv Normele metodologice aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#) și [Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 2.696/2011](#), care formează un corpus legis în acest domeniu de reglementare, a lăsat fără acoperire această situație juridică astfel că, într-o interpretare extensivă, s-ar putea considera că "legea a spus mai puțin decât a vrut" (lex dixit minus quam voluit) și, mergând pe un simplu raționament silogistic, de la general la particular, în sensul că avertismentul este calificat, potrivit [art. 5 alin. \(2\) lit. a\) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#), ca sancțiune contravențională principală, se poate concluziona în sensul că și avertismentul se înscrie în cazierul fiscal.

În raport cu dispozițiile [art. 7 alin. \(1\) lit. d\) și e\) din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#) și ale [art. 9](#), [10](#), [art. 15 alin. \(1\) lit. i\)](#) și [art. 16 alin. \(1\) lit. d\) din Legea nr. 290/2004](#) privind cazierul judiciar, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care nu fac nicio referire la situația aplicării în sarcina persoanelor juridice a unui avertisment, rezultă că, în ambele situații juridice, voința legiuitorului a fost aceea că avertismentul nu se înscrie în cazierul judiciar și nici în cazierul fiscal, evitându-se astfel unele consecințe grave, inclusiv de natură administrativă, ce ar putea să apară ca urmare a evidențierii acestei sancțiuni.

În speță, interesul contestatoarei în soluționarea cauzei este legat de faptul că derulează un proiect cu fonduri europene pe parcursul căruia i se cere cazierul fiscal și, totodată, i-a fost respins un proiect cu fonduri europene, motivat de împrejurarea că are înscrise fapte în cazierul fiscal, împrejurare având consecințe de ordin economico-financiar mult mai grave decât sancțiunea principală a avertismentului, care presupune, prin definiție, că fapta, în conținutul său concret, prezintă un pericol social extrem de redus pentru ordinea publică în general sau ordinea social-economică, în special.

În acest context, este de observat că astfel de consecințe care restricționează dreptul persoanei juridice de a participa la anumite activități economice, deși sunt doar efecte colaterale ale aplicării sancțiunii contravenționale principale, în realitate ele pot fi calificate ca veritabile sancțiuni administrative, față de care persoana juridică sancționată contravențional cu avertisment, neavând un real interes în atacarea procesului-verbal de contravenție - tocmai din cauza conținutului formal al acestei sancțiuni contravenționale principale - poate fi luată total prin surprindere, în ipoteza în care sancțiunea avertismentului trebuie înregistrată în cazierul judiciar și/sau fiscal, ipoteză de neacceptat, întrucât contravine principiului general valabil în dreptul public al legalității incriminării și legalității pedepsei, prevăzut în mod expres de art. 1 și 2 din Codul penal din 2009.

Sub acest aspect, instanța de trimitere face referire atât la principiul legalității incriminării și, corelativ, la principiul legalității sancțiunilor, ca principiu general valabil în dreptul public, din care fac parte atât dreptul penal, cât și dreptul administrativ-contravențional, precum și la cerința de previzibilitate a legii, în sensul celor reținute în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (Anghel împotriva României, Cantoni împotriva Franței, Coeme și alții împotriva Belgiei, E.K. împotriva Turciei, Groppera Radio AG și alții împotriva Elveției, Rotaru împotriva României, Amann împotriva Suediei).

Prin raportare la acest principiu de drept public, al legalității incriminării pedepsei, este vădit faptul că, prin aplicarea avertismentului - măsură care, în dreptul administrativ contravențional, aparent este lipsită de conținut sancționator, iar în dreptul penal se prevede în mod explicit că este vorba de o renunțare la aplicarea pedepsei - persoana juridică nu poate să aibă reprezentarea clară a faptului că, în urma aplicării unei asemenea sancțiuni, ar putea să suporte în viitor, prin înscrierea sancțiunii în cazierul fiscal, și alte consecințe neprevăzute în mod expres de lege (măsuri administrative sau interdicții) cu adevărat grave pentru desfășurarea activității sale economice, instanța putând astfel aprecia că, în realitate, legiuitorul nici nu a urmărit asemenea consecințe sau, cu alte cuvinte, legea a spus cât a vrut, conform adagiului *lex dixit quam voluit*.

În concluzie, chestiunea de drept comportă o analiză mai extinsă și interdisciplinară asupra cadrului legislativ existent în materie de avertisment și cazier judiciar sau fiscal, ca instituții de drept public, apelând, pe lângă metoda de interpretare logico-juridică, literală și gramaticală, care, aparent, ar permite o interpretare extensivă a textelor de lege aduse în discuție, și la alte metode de interpretare a normelor juridice (teleologică, respectiv analogia legii), analiză în urma căreia se poate ajunge finalmente la concluzia că textele de lege supuse discuției trebuie aplicate restrictiv, nu doar în litera, ci și în spiritul legii, așa cum se desprinde din ansamblul prevederilor legale în materie.

6. Jurisprudența instanțelor naționale în materie

Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat anterior asupra acestei chestiuni de drept, întrucât, conform [art. 11 alin. \(2\) și \(4\) din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#), litigiile având ca obiect contestația formulată de contribuabil împotriva modului de soluționare a cererii de rectificare a datelor înscrise în evidența cazierului fiscal se soluționează, definitiv și irevocabil, prin hotărâre a secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului.

În cauză, Înalta Curte a solicitat curților de apel să comunice jurisprudența identificată la nivelul circumscripției lor teritoriale cu privire la chestiunea de drept ce formează obiectul sesizării.

Într-o orientare jurisprudențială, s-a reținut că sancțiunea avertismentului se înscrie în cazierul fiscal, având în vedere prevederile [art. 2 alin. \(1\)](#), [art. 4 alin. \(1\)](#) și [art. 7 din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#) și ale [art. 1 alin. \(1\)](#) din Normele metodologice aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#), fiind lipsită de relevanță, din perspectiva înscrierii în cazierul fiscal, împrejurarea că a fost aplicată sancțiunea amenzii sau sancțiunea avertismentului. Aceeași opinie a fost susținută și de unele instanțe, pe calea corespondenței administrative, întrucât nu au identificat în circumscripția lor teritorială jurisprudență cu referire la chestiunea de drept. În acest sens, instanțele au invocat faptul că înscrierea în cazierul fiscal vizează fapta, iar nu sancțiunea aplicată, astfel că se înscriu în cazierul fiscal toate faptele de natura celor enumerate de textele de lege, chiar și în situația în care sancțiunea principală aplicată este avertismentul. Numai o asemenea interpretare poate asigura atingerea scopului legii, și anume prevenirea și combaterea evaziunii fiscale și administrarea impozitelor și taxelor datorate bugetului de stat, deoarece cazierul este un mijloc de evidență și urmărire a disciplinei financiare a contribuabililor.

Unele instanțe au comunicat hotărâri judecătorești pronunțate în litigii având ca obiect plângeri formulate împotriva proceselor-verbale prin care a fost aplicată sancțiunea amenzii pentru săvârșirea de contravenții prevăzute de [art. 220 din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003](#) privind Codul de procedură fiscală, republicată, cu modificările și completările ulterioare, iar instanțele au admis plângerile și au dispus înlocuirea sancțiunii amenzii contravenționale cu sancțiunea avertismentului, fără a dispune și înscrierea în cazierul fiscal a sancțiunii avertismentului.

Alte instanțe și-au exprimat opinia, nesusținută de hotărâri judecătorești, în sensul că sancțiunea avertismentului nu se înscrie în cazierul fiscal, având în vedere prevederile [art. 7 alin. \(1\) lit. d\) din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#), din interpretarea cărora rezultă că doar sancțiunea amenzii se înscrie în cazierul fiscal, precum și în considerarea faptului că sancțiunea avertismentului nu se comunică în vederea înscrierii în cazierul fiscal, în raport cu prevederile [art. 38 alin. \(3\) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#) și ale [art. 13 alin. \(3\) din Normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#).

7. Răspunsul Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a comunicat faptul că nu se află în curs de verificare practica judiciară în vederea promovării unui eventual recurs în interesul legii cu referire la chestiunea de drept ce formează obiectul sesizării Înaltei Curți în temeiul [art. 519 din Codul de procedură civilă](#).

8. Jurisprudența Curții Constituționale

În jurisprudența Curții Constituționale nu au fost identificate decizii relevante în privința chestiunii de drept ce formează obiectul prezentei sesizări a Înaltei Curți.

Cu referire la dispozițiile legale ce formează obiectul prezentei sesizări, este de observat faptul că, prin [Decizia nr. 753 din 20 septembrie 2012](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 718 din 23 octombrie 2012, Curtea Constituțională a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#), reținând că dispozițiile respective sunt constituționale în raport cu principiul neretroactivității legii civile și folosirea căilor de atac, în reglementarea [art. 129 din Constituție](#).

9. Înalta Curte

9.1. Asupra admisibilității sesizării

Art. 519 din Codul de procedură civilă instituie o serie de condiții de admisibilitate a sesizării Înaltei Curți în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, condiții care trebuie să fie întrunite în mod cumulativ, respectiv:

- pricina în care se ridică chestiunea de drept să fie pendinte pe rolul unei instanțe care o judecă în ultimă instanță;
- sesizarea să privească o chestiune de drept, adică o problemă de interpretare a unei norme juridice pentru care să fie necesară rezolvare de principiu;
- de lămurirea respectivei chestiuni de drept să depindă soluționarea pe fond a cauzei;
- chestiunea de drept a cărei lămurire se cere să fie nouă;
- asupra respectivei chestiuni de drept Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat și nici să nu facă obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

În raport cu sesizarea ce formează obiectul prezentei cauze, Înalta Curte constată că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate ce derivă din interpretarea prevederilor art. 519 din Codul de procedură civilă, în sensul celor expuse în continuare:

- sesizarea a fost formulată într-o cauză aflată în stare de judecată, respectiv Dosarul nr. 4.322/84/2013 aflat pe rolul Tribunalului Sălaj - Secția civilă;
- instanța care a formulat sesizarea - Tribunalul Sălaj - este investită cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, conform [art. 11 alin. \(2\) și \(4\) din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#);
- soluționarea pe fond a cauzei depinde de chestiunea de drept a cărei lămurire se solicită, întrucât litigiul de fond vizează rectificarea datelor înscrise în cazierul fiscal, iar reclamanta invocă nelegalitatea înscrierii în cazierul fiscal a sancțiunii avertismentului, aplicată pentru săvârșirea contravenției prevăzute de [art. 221³ alin. \(2\) lit. v\) din Legea nr. 571/2003](#), cu modificările și completările ulterioare;
- chestiunea de drept a cărei lămurire se solicită poate fi calificată nouă chiar dacă dispozițiile supuse interpretării au intrat în vigoare în anul 2001, deoarece se observă o aplicare mai frecventă a acestora pe fondul preocupărilor pentru îmbunătățirea procedurilor fiscale și diminuarea evaziunii fiscale;
- problema de drept nu a fost soluționată printr-o altă hotărâre prealabilă și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

9.2. Cu privire la chestiunea de drept supusă dezlegării

Dispozițiile legale supuse interpretării în vederea pronunțării de către Înalta Curte a hotărârii prealabile prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată sunt următoarele:

- [art. 2 alin. \(1\)](#), [art. 4 alin. \(1\)](#) și [art. 7 din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#):

"Art. 2. - (1) În cazierul fiscal se ține evidența persoanelor fizice și juridice, precum și a asociațiilor, acționarilor și reprezentanților legali ai persoanelor juridice care au săvârșit fapte sancționate de legile fiscale, financiare, vamale, precum și cele care privesc disciplina financiară, denumiți în continuare contribuabili.

Art. 4. - (1) În cazierul fiscal se înscriu date privind sancțiunile aplicate contribuabililor pentru faptele prevăzute la art. 2 alin. (1), precum și date din documentele prevăzute la art. 2 alin. (2).

Art. 7. - (1) Contribuabilii care au înscrise date în cazierul fiscal se scot din evidență dacă se află în următoarele situații:

- a)** faptele pe care le-au săvârșit nu mai sunt sancționate de lege;
- b)** a intervenit reabilitarea de drept sau judecătorească constatată prin hotărâre judecătorească;
- c)** faptele înscrise în cazierul fiscal sunt sancționate ca infracțiuni și nu au mai săvârșit fapte de această natură într-o perioadă de 5 ani de la data rămânerii definitive a ultimului act prin care au fost sancționate aceste fapte;
- d)** faptele înscrise în cazierul fiscal sunt sancționate drept contravenții, cu excepția faptelor prevăzute la lit. e), și nu au mai săvârșit fapte de natura celor prevăzute la art. 2 într-o perioadă de un an de la data rămânerii definitive a ultimului act prin care au fost sancționate aceste fapte, cu condiția achitării cuantumului amenzilor contravenționale. În situația în care cuantumul amenzilor nu a fost achitat în această perioadă, scoaterea din evidență se realizează la data achitării amenzilor sau după împlinirea unui termen de 5 ani de la data rămânerii definitive a ultimului act prin care au fost sancționate aceste fapte, în situația în care cuantumul amenzilor nu a fost achitat;
- e)** faptele înscrise în cazierul fiscal sunt sancționate drept contravenții la regimul produselor accizabile și nu au mai săvârșit fapte de natura celor prevăzute la art. 2 într-o perioadă de 5 ani de la data rămânerii definitive a ultimului act prin care au fost sancționate aceste fapte;
- f)** au fost stinse creanțele fiscale datorate ca urmare a atragerii răspunderii solidare cu debitorul declarat insolubil sau insolvent. Data scoaterii din evidență este data stingerii creanțelor fiscale, însă nu mai devreme de un an de la data comunicării deciziei organului fiscal competent rămasă definitivă în sistemul căilor administrative sau judiciare de atac. În situația în care creanțele fiscale nu au fost stinse în termen de 5 ani de la comunicarea deciziei, scoaterea din evidență se realizează începând cu această dată;
- g)** contribuabilul declarat inactiv a fost reactivat. Data scoaterii din evidență este data reactivării contribuabilului în situația în care acesta a fost declarat inactiv pentru cazul prevăzut la [art. 78¹ alin. \(1\) lit. a\) din Ordonanța](#)

[Guvernului nr. 92/2003](#) privind Codul de procedură fiscală, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sau data împlinirii unui termen de 3 luni de la data reactivării contribuabilului în situația în care acesta a fost declarat inactiv pentru cazurile prevăzute la art. 78¹ alin. (1) lit. b) sau c) din ordonanța mai sus menționată. Aceste prevederi sunt aplicabile și reprezentanților legali;

h) decesul, respectiv radierea contribuabilului. În situația radierii unei persoane juridice declarate inactiv anterior radierii, inactivitatea fiscală înscrisă în cazierul fiscal al reprezentantului legal se scoate din evidența acestuia la data împlinirii unui termen de un an de la data radierii contribuabilului.

(2) În cazul în care în cazierul fiscal al contribuabililor aflați în una dintre situațiile prevăzute la alin. (1) există și alte mențiuni cu privire la alte fapte, se șterg numai mențiunile care impun scoaterea din evidență.";

- art. 1 alin. (1) din Normele metodologice aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#):

"Art. 1. - (1) Faptele sancționate de legile financiare, vamale sau care privesc disciplina financiară, inclusiv cele care privesc stabilirea și gestionarea impozitelor și taxelor, care se înscriu în cazierul fiscal al contribuabilului, sunt prevăzute în anexa care face parte integrantă din prezentele norme metodologice.";

- art. 7, art. 8 și [art. 38 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#):

"Art. 7. - (1) Avertismentul constă în atenționarea verbală sau scrisă a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârșite, însoțită de recomandarea de a respecta dispozițiile legale.

(2) Avertismentul se aplică în cazul în care fapta este de gravitate redusă.

(3) Avertismentul se poate aplica și în cazul în care actul normativ de stabilire și sancționare a contravenției nu prevede această sancțiune.

Art. 8. - (1) Amenda contravențională are caracter administrativ.

(2) Limita minimă a amenzii contravenționale este de 250.000 lei, iar limita maximă nu poate depăși:

a) 100.000 lei RON, în cazul contravențiilor stabilite prin lege și ordonanță;

b) 50.000 lei RON, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale Guvernului;

c) 5.000 lei RON, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor județene ori ale Consiliului General al Municipiului București;

d) 2.500 lei RON, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și ale sectoarelor municipiului București.

(3) Sumele provenite din amenzile aplicate persoanelor juridice în conformitate cu legislația în vigoare se fac venit integral la bugetul de stat, cu excepția celor aplicate, potrivit legii, de autoritățile administrației publice locale și amenzilor privind circulația pe drumurile publice, care se fac venit integral la bugetele locale.

(4) Sumele provenite din amenzile aplicate persoanelor fizice în conformitate cu legislația în vigoare se fac venit integral la bugetele locale.

Art. 38. - (1) Avertismentul se adresează oral atunci când contravenientul este prezent la constatarea contravenției și sancțiunea este aplicată de agentul constatat.

(2) În celelalte cazuri avertismentul se socotește executat prin comunicarea procesului-verbal de constatare a contravenției, cu rezoluția corespunzătoare.

(3) Dacă sancțiunea a fost aplicată de instanță prin înlocuirea amenzii contravenționale cu avertisment, comunicarea acesteia se face prin încunoștințare scrisă."

Cu referire la chestiunea de drept, astfel cum a fost formulată de instanța de trimitere, Înalta Curte reține aspectele arătate în continuare.

[Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#) a fost adoptată pe fondul necesității modernizării și consolidării administrației fiscale, o parte importantă a acestui proces reprezentând-o organizarea unei evidențe fiscale eficiente care să permită obținerea informațiilor necesare desfășurării activității conform reglementărilor legale. Acest act normativ reglementează modul de constituire și organizare a cazierului fiscal, modul de utilizare a acestuia în scopurile proprii ale administrației fiscale, precum și condițiile în care anumite informații pot fi făcute publice.

Intenția legiuitorului exprimată în expunerea de motive a fost ca acest sistem organizat pe principiile cazierului fiscal să permită orientarea activităților specifice de prevenire și combatere a evaziunii fiscale înspre contribuabilii cu risc fiscal ridicat.

Totodată, existența cazierului fiscal pentru anumiți contribuabili permite orientarea activității de control fiscal către contribuabilii în al căror cazier fiscal figurează încălcări flagrante ale legislației financiar-fiscale și vamale. În acest sens, este de remarcat faptul că, în preambulul [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 46/2009](#) privind îmbunătățirea procedurilor fiscale și diminuarea evaziunii fiscale, aprobată cu modificări și completări prin [Legea nr. 324/2009](#), act normativ care a modificat [art. 2 și 4 din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#), cu referire la scopul și motivarea reglementării, sunt menționate următoarele: "Luând în considerare situația economico-financiară actuală în contextul manifestării crizei economice în execuția veniturilor bugetului general consolidat, este necesară, în primul rând, îmbunătățirea climatului de parteneriat între stat și contribuabilii viabili și de bună-credință prin recunoașterea creanțelor contribuabililor asupra bugetului la data emiterii certificatului de atestare fiscală și

compensarea lor potrivit solicitării contribuabilului în scopul evitării blocajelor financiare, acumulării de arierate artificiale și a situațiilor litigioase nejustificate. Pe de altă parte, administrația fiscală trebuie să își simplifice procedurile și să aplice principii de eficiență în colectarea veniturilor bugetare, să limiteze posibilitățile de evaziune fiscală în segmentul stabilirii obligațiilor și al colectării acestora, prin consolidarea competențelor și creșterea vitezei de reacție a organelor sale operative, prin luarea de măsuri asigurătorii în faza incipientă a investigațiilor și direcționarea măsurilor de recuperare spre persoanele beneficiare ale veniturilor nefiscalizate prin atragerea lor în răspundere solidară, urmărindu-se de fapt corelarea tratamentului fiscal al administrației fiscale cu comportamentul fiscal al contribuabilului față de stat."

Pentru atingerea acestui scop, prin dispozițiile [art. 2 alin. \(1\) din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#), s-a statuat că "în cazierul fiscal se ține evidența persoanelor fizice sau juridice, precum și a asociațiilor, acționarilor și reprezentanților legali a persoanelor juridice care au săvârșit fapte sancționate de legile fiscale, financiare, vamale, precum și cele care privesc disciplina financiară, denumiți în continuare contribuabili", iar, potrivit [art. 4 alin. \(1\) din același act normativ](#), "în cazierul fiscal se înscriu date privind sancțiunile aplicate contribuabililor pentru faptele prevăzute la [art. 2 alin. \(1\)](#), precum și date din documentele prevăzute la [art. 2 alin. \(2\)](#)".

Rezultă din aceste dispoziții legale că toate persoanele fizice sau juridice, precum și asociații, acționarii și reprezentanții legali ai persoanelor juridice care au săvârșit fapte sancționate de legile fiscale, financiare, vamale, precum și cele care privesc disciplina financiară denumite, în mod generic, contribuabili, se evidențiază în cazierul fiscal, fiind menționate faptele săvârșite și sancțiunile aplicate.

După cum se poate observa, legiuitorul principal nu a înțeles să reglementeze prin [Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#), în detaliu, faptele și sancțiunile care se înscriu în cazierul fiscal al contribuabililor, lăsând în sarcina legiuitorului secundar să stabilească în concret faptele și sancțiunile care intră sub incidența acestei legi.

În acest sens, prin dispozițiile [art. 14 alin. \(1\)](#) și [art. 15 din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#), s-a statuat că în "termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe Guvernul va aproba norme metodologice prin care se vor stabili faptele care se vor înscrie în cazierul fiscal al contribuabilului, procedura de solicitare și de eliberare a certificatului de cazier fiscal și a informațiilor din cazierul fiscal" și că "modelul formularisticii necesare pentru solicitarea și comunicarea datelor înscrise în cazierul fiscal, modul de organizare și gestionare și acces la informațiile din cazierul fiscal se stabilesc prin ordin al ministrului finanțelor publice". În temeiul dispozițiilor respective au fost emise Normele metodologice aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#) și [Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 2.696/2011](#).

În anexa la Normele metodologice aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#) sunt menționate în mod expres faptele sancționate de legile financiare, vamale sau care privesc disciplina financiară, inclusiv cele care privesc stabilirea și gestiunea impozitelor și taxelor, care se înscriu în cazierul fiscal al contribuabilului, făcându-se referire la codul faptei, descrierea faptei, actul normativ care prevede fapta, actul normativ care prevede sancțiunea și sancțiunea prevăzută de lege.

Sunt menționate în mod expres pedepsele penale principale și complementare, precum și sancțiunea principală a amenzii contravenționale și sancțiunile contravenționale complementare prevăzute de legile speciale, care sancționează astfel de fapte.

În anexa la Normele metodologice aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#) nu se face nicio referire la sancțiunea avertismentului, deoarece actele normative de stabilire și sancționare a acestor fapte nu prevăd această sancțiune, însă este lăsată deschisă calea aplicării dispozițiilor legii generale în măsura în care nu intră în contradicție cu reglementările din legea specială și oferă, în cazul contravențiilor, posibilitatea aplicării dispozițiilor [art. 7 alin. \(3\) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#) potrivit cărora "avertismentul se poate aplica și în cazul în care actul normativ de stabilire și sancționare a contravențiilor nu prevede această sancțiune" sau, pentru faptele penale, posibilitatea aplicării dispozițiilor [art. 81 din Legea nr. 286/2009](#) privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora "când dispune renunțarea la aplicarea pedepsei, instanța aplică infractorului un avertisment".

Aplicarea sancțiunii principale a avertismentului prin raportare la norma generală nu înlătură celelalte consecințe juridice accesorii sancțiunii principale. Relevante în acest sens sunt prevederile [art. 5 alin. \(7\) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#), conform cărora "pentru una și aceeași contravenție se poate aplica o sancțiune contravențională principală și una sau mai multe sancțiuni complementare" dintre cele prevăzute de [art. 5 alin. \(3\) și \(4\) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#), respectiv: confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție; suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități; închiderea unității; blocarea contului bancar; suspendarea activității agentului economic; retragerea licenței sau avizului pentru anumite operațiuni pentru activități de comerț exterior temporar sau definitiv; sau alte pedepse complementare stabilite prin legii speciale, dar și prevederile [art. 82 alin. \(2\) din Legea nr. 286/2009](#), cu modificările și completările ulterioare, conform cărora "renunțarea la aplicarea pedepsei nu produce efecte asupra executării măsurilor de siguranță și a obligațiilor civile prevăzute prin hotărâre".

Așadar, nu este exclus ca aplicarea sancțiunii avertismentului să aibă și alte consecințe juridice de natură administrativă, cum este și măsura evidențierii, potrivit legii, a faptelor penale și/sau contravenționale și a persoanelor care comit astfel de fapte în cazierul fiscal, indiferent de conținutul sancțiunii aplicate.

Or, avertismentul este una dintre sancțiunile contravenționale principale, prevăzută de [art. 5 alin. \(2\) lit. a\) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#).

De altfel, se observă că [art. 2 alin. \(1\)](#) și [art. 4 alin. \(1\) din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#) prevăd expres faptul că în cazierul fiscal se ține evidența contribuabililor care au săvârșit fapte sancționate de legile fiscale, financiare, vamale, precum și cele care privesc disciplina financiară, iar în cazierul fiscal se înscriu date privind sancțiunile aplicate contribuabililor pentru faptele prevăzute la art. 2 alin. (1), precum și date din documentele prevăzute la art. 2 alin. (2) din aceeași ordonanță a Guvernului.

[Art. 7 din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#) reglementează situațiile, dar și condițiile în care se scot din cazierul fiscal contribuabili care au înscris date în această evidență.

Împrejurarea că legiuitorul, atunci când reglementează scoaterea din evidențele cazierului fiscal a contribuabililor care au săvârșit fapte penale sau contravenționale, nu face nicio referire la ipoteza aplicării sancțiunii avertismentului și condiționează măsura de achitarea cuantumului amenzilor contravenționale, nu înseamnă că nu pot beneficia de aceste prevederi legale contribuabilii sancționați cu avertisment, deoarece această condiție este necesară numai în cazul sancționării cu amendă, în aplicarea sancțiunii avertismentului operând scoaterea din cazier cu îndeplinirea celorlalte condiții.

În ceea ce privește dispozițiile [art. 7, 8 și 38 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#), acestea nu prezintă nicio relevanță sub aspectul evidențierii faptei și făptuitorului în cazierul fiscal, deoarece se referă la executarea sancțiunii avertismentului, executare ce poate avea loc oral sau scris, dar după încheierea procesului-verbal de constatare.

Pentru aplicarea unei sancțiuni contravenționale, inclusiv avertismentul, legea prevede că această operațiune se efectuează întotdeauna în scris, printr-un proces-verbal de constatare a cărui încheiere este obligatorie, după cum rezultă din dispozițiile imperative ale art. 15 alin. (1), art. 16 și [art. 21 alin. \(1\) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#), iar, conform art. 31 din același act normativ, procesul-verbal de constatare poate fi atacat în instanță.

Evidențierea făptuitorului în cazierul fiscal are loc în baza acestui proces-verbal de constatare a contravenției, după rămânerea definitivă a sancțiunii aplicate.

Astfel fiind, în condițiile în care dispozițiile art. 2 alin. (1) și [art. 4 alin. \(1\) din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#) coroborate cu cele ale [art. 5 alin. \(2\) lit. a\) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#) sunt lipsite de orice echivoc în sensul că sancțiunea avertismentului se înscrie în cazierul fiscal, în aplicarea principiului de drept interpretatio cessant in claris, nu poate fi acceptată o interpretare în sensul că această sancțiune nu se înscrie în cazierul fiscal, în considerarea eventualelor consecințe nefavorabile pe care evidențierea în cazierul fiscal le poate avea în privința contribuabilului din punct de vedere juridic ori economic. Cu alte cuvinte, a accepta o interpretare contrară echivalează cu alterarea scopului avut în vedere de legiuitor, în sensul celor expuse anterior, și golirea de conținut a dispozițiilor legale, prin inversarea raportului de preeminență a interesului public (reprezentat de prevenirea și combaterea evaziunii fiscale) față de interesul privat al contribuabilului (efectele negative pe care le produce în privința contribuabilului înscrierea în cazierul fiscal a sancțiunii avertismentului).

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

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite sesizarea formulată de Tribunalul Sălaj - Secția civilă în Dosarul nr. 4.322/84/2013 și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea dispozițiilor art. 2 alin. (1), art. 4 alin. (1) și [art. 7 din Ordonanța Guvernului nr. 75/2001](#) privind organizarea și funcționarea cazierului fiscal, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ale art. 1 alin. (1) din Normele metodologice pentru aplicarea [Ordonanței Guvernului nr. 75/2001](#) privind organizarea și funcționarea cazierului fiscal, aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 31/2003](#), cu modificările și completările ulterioare, și ale [art. 7, 8 și 38 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001](#) privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare, sancțiunea avertismentului se înscrie în cazierul fiscal.

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

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 23 martie 2015.

PREȘEDINTELE COMPLETULUI

judecător NICULAE MĂNIGUȚIU

Magistrat-asistent-șef,

C.T.C.E. Piatra Neamt