



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

AVIZ CONSULTATIV

în cauza de examinare a contestației Serviciului Fiscal de Stat împotriva Încheierii executorului judecătoresc Matachi Serghei nr. 126s-4773/25 din 3 martie 2025 privind refuzul de a primi documentul executoriu spre executare,

*(Dosarul nr.2avc-3/25)
(2-25035690-01-2avc-03062025)*

Executarea silită a hotărârii privind executarea silită a obligației fiscale prin intermediul unui executor judecătoresc este posibilă doar în ipoteza în care în privința aceluiași debitor este deja intentată o procedură de executare silită de către un executor judecătoresc.

2 aprilie 2026

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților solicitarea privind emiterea avizului consultativ,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte,*

Ion Munteanu,

Gheorghe Stratulat, *judecători,*

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. Serviciul Fiscal de Stat a emis Hotărârea nr. H/24/6/523 din 19 decembrie 2024 prin care, conform articolelor 193-201 din Codul fiscal a hotărât a executa silit obligația fiscală a contribuabilului Gorea Oleg în mărime de 7134657,30 lei.

2. La 3 martie 2025, hotărârea nr. H/24/6/523 din 19 decembrie 2024 a fost înaintată spre executare în adresa executorului judecătoresc Matachi Serghei.

3. Prin Încheierea executorului judecătoresc Matachi Serghei nr. 126s-4773/25 din 3 martie 2025 a fost refuzată primirea spre executare a Hotărârii nr. H/24/6/523 din 19 decembrie 2024.

4. Nefiind de acord cu încheierea executorului judecătoresc din 3 martie 2025, Serviciul Fiscal de Stat a formulat la 19 martie 2025 o cerere de contestare a acesteia.

5. Cauza de examinare a contestației Serviciului Fiscal de Stat împotriva Încheierii executorului judecătoresc Matachi Serghei nr. 126s-4773/25 din 3 martie 2025 privind refuzul de a primi documentul executoriu spre executare a fost repartizată judecătorului Ion Pâcaleu. Acesta a emis la 19 mai 2025 o Încheiere prin care solicită Curții Supreme de Justiție un aviz consultativ.

6. Dosarul a ajuns la Curtea Supremă de Justiție la 3 iunie 2025, solicitarea de aviz fiind repartizată judecătorului Gheorghe Stratulat.

PROBLEMA DE DREPT PENTRU CARE SE SOLICITĂ AVIZUL

7. Judecătorul Ion Pâcaleu a solicitat avizul consultativ al Curții Supreme de Justiție cu privire la modul de punere în aplicare a art. 195 alin. (1) din Codul Fiscal și a art. 11 lit. p) din Codul de executare în raport cu prevederile art. 10 alin. (1) din Codul de executare, în ceea ce privește organul competent a pune în executare hotărârile privind executarea silită a obligației fiscale emise de către Serviciul Fiscal de Stat.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

8. Art. 12² din Codul de procedură civilă:

„(1) Dacă în procesul judecării cauzei se atestă dificultăți la aplicarea normelor de drept material sau procedural, instanța de judecată poate solicita Curții Supreme de Justiție, din oficiu sau la cererea participanților la proces, emiterea unui aviz consultativ cu privire la aplicarea legislației.

(2) Avizul consultativ poate fi solicitat de către instanța de judecată care examinează cauza dacă:

- a) norma de drept urmează a fi aplicată în cauza examinată în instanța de judecată;
- b) lămurirea problemei de drept este determinantă pentru soluționarea cauzei și se referă la dificultăți de aplicare a normei de drept susceptibile de interpretări diferite;
- c) problema este nouă, interpretarea dată problemei de drept nu a fost explicată anterior de către Curtea Supremă de Justiție.

(3) Participanții la proces pot înainta cererea privind solicitarea avizului consultativ o singură dată în aceeași instanță pentru aceeași problemă de drept.

(4) Dacă nu sunt întrunite condițiile prevăzute la alin. (2), instanța de judecată respinge cererea de solicitare a avizului consultativ printr-o încheiere care nu se supune niciunei căi de atac.

(5) Solicitarea avizului consultativ se dispune printr-o încheiere, emisă în termen de 5 zile, care nu se supune niciunei căi de atac și care nu afectează examinarea în continuare a cauzei, însă, până la emiterea avizului consultativ, se amână pledoariile. Încheierea se transmite Curții Supreme de Justiție în termen de 5 zile de la data emiterii.

(6) În cazul în care se decide respingerea solicitării, Curtea Supremă de Justiție emite o încheiere motivată care se publică pe pagina web oficială a Curții.

(7) Curtea Supremă de Justiție emite avizul consultativ în cel mult 3 luni de la data solicitării, acesta fiind publicat pe pagina web oficială a Curții.”

9. Art. 11 lit. p) din Codul de executare:

„Sînt documente executorii și se execută conform normelor stabilite de prezentul cod:
p) actele emise de către Serviciul Fiscal de Stat privind dispunerea încasării sumelor”.

10. Art. 132⁴ pct. 8 din Codul fiscal:

„Serviciul Fiscal de Stat îndeplinește următoarele funcții: 8) executarea silită a restanțelor și altor plăți neachitate în termen la bugetul public național”.

11. Art. 133 alin. (2) pct. 7) din Codul fiscal:

„(2) În realizarea funcțiilor sale, Serviciul Fiscal de Stat are următoarele atribuții în domeniul administrării fiscale: 7) aplică, de sine stătător sau prin entitățile abilitate, modalitățile de executare silită și măsurile de asigurare a stingerii obligației fiscale și a altor plăți la bugetul public național potrivit legii.”

12. Art. 194 din Codul fiscal:

„(1) Executarea silită a obligației fiscale se efectuează prin:

a) încasare a mijloacelor bănești, inclusiv în valută străină, de pe conturile bancare și/sau conturile de plăți ale contribuabilului, cu excepția celor de pe conturile de credit și provizorii (de acumulare a mijloacelor financiare pentru formarea sau majorarea capitalului social);

b) ridicare de la contribuabil a mijloacelor bănești în numerar, inclusiv în valută străină;

c) urmărirea bunurilor contribuabilului, cu excepția celor consemnate la lit.a) și b);

d) urmărirea datoriilor debitoare ale contribuabililor prin modalitățile prevăzute la lit.a), b) și c).

(2) Urmărirea bunurilor se face prin sechestrare, comercializare și ridicare.

(3) În cazul în care, după ce s-au aplicat modalitățile de executare silită, obligația fiscală a contribuabilului care desfășoară activitate de întreprinzător nu a fost stinsă în totalitate, iar aplicarea ulterioară a executării silite este imposibilă, Serviciul Fiscal de Stat are dreptul să inițieze aplicarea modalităților de depășire a insolvabilității în conformitate cu legislația. Obligația fiscală a persoanei fizice neînregistrate ca subiect al activității de întreprinzător se stinge în modul prevăzut de prezentul cod.”

13. Art. 195 alin. (1) din Codul fiscal:

„(1) Executarea silită a obligației fiscale se efectuează de către Serviciul Fiscal de Stat, în limitele competenței, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare.”

14. Art. 196 alin. (5) din Codul fiscal:

„(5) Serviciul Fiscal de Stat este în drept să aplice una sau mai multe modalități de executare silită a obligației fiscale. Executarea silită a obligației fiscale în modul prevăzut la art.194 alin.(1) lit.b), c) și d) se face în temeiul unei hotărâri emise de conducerea Serviciului Fiscal de Stat pe un formular tipizat aprobat de Serviciul Fiscal de Stat, care are valoare de document executoriu din data emiterii hotărârii privind executarea silită a obligației fiscale.”

15. Art. 197 alin. (2¹) din Codul fiscal:

„În cazul în care în ziua sau anterior recepționării ordinului incaso privind încasarea mijloacelor bănești de pe conturile bancare și/sau de plăți ale contribuabilului au fost înaintate alte documente executorii și/sau în aceeași zi au fost înaintate alte ordine incaso pentru același cont/conturi bancare și/sau de plăți, emise de organele legal abilitate, și mijloacele bănești disponibile în aceste conturi nu sînt suficiente pentru executarea integrală a ordinelor incaso și a documentelor executorii indicate, acestea (ordinul incaso și documentul executoriu) se remit de către bancă (sucursală), societatea de plată, societatea emitentă de monedă electronică și/sau furnizorul de servicii poștale în aceeași zi primului executor judecătoresc emitent, pentru încasarea și distribuirea mijloacelor bănești în ordinea satisfacerii creanțelor și conform procedurii stabilite de Codul de executare. În aceeași zi, banca (sucursala), societatea de plată, societatea emitentă de monedă electronică și/sau furnizorul de servicii poștale informează în scris și/sau prin alte metode legale Serviciul Fiscal de Stat despre existența altor ordine incaso și/sau documente executorii și despre remiterea acestora executorului judecătoresc corespunzător.”

16. Art. 197 alin. (3¹) din Codul fiscal:

„Pentru situațiile reglementate la alin. (2¹) al prezentului articol se vor aplica prin analogie dispozițiile art. 92 din Codul de executare.”

17. Art. 197 alin. (3²) din Codul fiscal:

„În urma alăturării realizate conform procedurii stabilite la alin.(3¹) al prezentului articol și după expirarea termenului de alăturare stabilit la art. 92 din Codul de executare, executorul judecătoresc va comunica, în termen de 3 zile, Serviciului Fiscal de Stat despre

toate acțiunile și actele care trebuie sau au fost realizate cu această ocazie, în special cele care vizează gradul de prioritate a creanțelor care concurează pentru mijloacele bănești aflate pe conturile debitorului ce sînt implicate în procedura de executare respectivă și va solicita avizul Serviciului Fiscal de Stat în acest sens.”

18. Art. 177 din Codul fiscal:

„Stingerea obligației fiscale prin executare silită are loc prin acțiunile întreprinse, în limitele competenței, de Serviciul Fiscal de Stat pentru perceperea forțată a restanțelor în conformitate cu legislația fiscală.”

19. Art. 207 alin. (1) din Codul fiscal:

„(1) Evidența acțiunilor de executare silită a obligației fiscale o ține Serviciul Fiscal de Stat în modul stabilit.”

20. Art. 5 alin. (3) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017:

„(3) Normele juridice speciale sînt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.”

21. Art. 71 alin. (4) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017:

„(4) La interpretarea actului normativ se ține cont de nota de fundamentare care a însoțit proiectul actului normativ respectiv și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice care a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ.”

22. Art. 92 alin. (3) din Codul de executare:

„(3) În toate cazurile când mijloacele bănești de pe contul debitorului sînt urmărite ori sechestrate de executorul judecătoresc și de alte organe abilitate prin lege, iar mijloacele bănești disponibile în cont nu sînt suficiente, instituția financiară va informa executorul judecătoresc despre existența unor alte sechestre și despre organul care le-a aplicat. În acest caz, executorul judecătoresc va propune, în cel mult 3 zile, organelor respective să se alătore urmăririi în termenul indicat la art.101 alin.(1) din prezentul cod. După ce toate organele informate au comunicat că se alătură urmăririi, dar nu mai târziu de expirarea termenului stabilit pentru alăturare, executorul judecătoresc emite ordinele incaso respective potrivit sumelor indicate în documentele executorii a căror alăturare la executare a fost solicitată, iar după executarea ordinului incaso, va distribui sumele în condițiile prezentului cod. Dacă alăturarea la urmărire nu are loc, executorul judecătoresc emite un ordin incaso privind încasarea sumei indicate în documentul executoriu aflat în procedura sa, executarea lui fiind obligatorie pentru instituția financiară, indiferent de existența unor alte grevări la contul debitorului.”

APRECIEREA INSTANȚEI

23. Curtea Supremă poate emite aviz consultativ în cadrul examinării unei cauze civile dacă sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 12² alin. (2) din Codul

de procedură civilă. Avizul consultativ a fost solicitat în contextul examinării unei contestații formulate de Serviciul Fiscal de Stat împotriva încheierii executorului judecătoresc privind refuzul de a primi spre examinare documentul executoriu – hotărârea privind executarea silită a obligației fiscale a contribuabilului. Încheierea executorului judecătoresc de refuz în intentarea procedurii de executare s-a bazat pe prevederile art. 195 alin. (1) din Codul fiscal, indicând că Serviciul Fiscal de Stat efectuează executarea silită a obligației fiscale, în timp ce Serviciul Fiscal de Stat prevalează de faptul că hotărârea privind executarea silită a obligației fiscale a contribuabilului reprezintă document executoriu în sensul art. 11 lit. p) din Codul de executare și competent în acest sens ar fi un executor judecătoresc. Astfel, lămurirea problemei de drept este determinantă pentru soluționarea cauzei și se referă la dificultăți de aplicare a normelor de drept susceptibile de interpretări diferite. La fel, Curtea Supremă de Justiție observă că problema este nouă, interpretarea dată problemei de drept nefiind explicată anterior de Curtea Supremă de Justiție.

24. Problema de drept la care a fost chemată Curtea Supremă de Justiție să dea răspuns vizează delimitarea competenței între Serviciul Fiscal de Stat și executorul judecătoresc în procedura de executare silită a creanțelor fiscale, în contextul unei eventuale suprapunerii între normele Codului fiscal și cele ale Codului de executare. În special, problema de drept se referă la determinarea autorității competente pentru executarea silită a obligațiilor fiscale – dacă, potrivit art. 195 alin. (1) din Codul fiscal, această competență revine exclusiv Serviciului Fiscal de Stat sau dacă actul emis de acesta privind executarea silită poate constitui un document executoriu, în sensul art. 11 lit. p) din Codul de executare, care poate fi pus în executare și de către un executor judecătoresc.

25. Articolul 11 din Codul de executare prevede o listă de acte cărora le atribuie două caracteristici: (i) sunt documente executorii și (ii) se execută conform normelor stabilite de Codul de executare.

26. Faptul că Hotărârile Serviciului Fiscal de Stat privind executarea silită a obligației fiscale a contribuabilului sunt documente executorii rezultă și din prevederile art. 196 alin. (5) din Codul fiscal.

27. Din conținutul prevederilor art. 194, 195 și 207 din Codul fiscal urmează că hotărârile Serviciului Fiscal de Stat privind executarea silită a obligațiilor fiscale au valoare de document executoriu, în raport cu ale documente de executare, în cazul executării silită a creanțelor fiscale și, spre deosebire de alte hotărâri, aceste hotărâri ale Serviciului Fiscal au o procedură specială de reglementare prevăzută de Codul Fiscal.

28. Așadar, prin prisma legislației fiscale, executarea silită a obligației fiscale este acțiunea întreprinsă direct de către organul fiscal, nefiind necesară intervenția executorului judecătoresc în acest sens.

29. Completul de Judecată al Curții Supreme de Justiție mai subliniază că nicio prevedere din acest cadru legal nu indică asupra faptului că competența de executare a documentului executoriu menționat este a executorului judecătoresc, art. 196 alin. (5) în coroborare cu prevederile art. 132⁴ pct. 8) din Codul fiscal reglementând direct competența Serviciului Fiscal de executare silită a hotărârilor respective.

30. În continuare, Curtea Supremă de Justiție va analiza situațiile în care Hotărârile Serviciului Fiscal de Stat privind executarea silită a obligației fiscale a contribuabilului se execută potrivit Codului Fiscal de către Serviciul Fiscal de Stat și situațiile în care executarea se face potrivit Codului de executare de către un executor judecătoresc.

31. Astfel, nu este posibil ca, în același timp, să fie considerat competent atât Serviciul Fiscal de Stat, în baza art. 195 alin. (1) din Codul fiscal, cât și executorul judecătoresc, în temeiul art. 11 lit. p) din Codul de executare, pentru a executa același document executoriu.

32. Totuși, din analiza prevederilor legale enunțate în punctul anterior, rezultă că asupra aceluiași raport social ar exista un conflict de norme cu privire la organul competent de executare silită a obligației fiscale.

33. Prin prisma art. 7 alin. (3) din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, în cazul în care între două acte normative, cu aceeași forță juridică, apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis, cu excepția situațiilor cuprinse la art. 5 alin. (3) și (4).

34. În virtutea art. 5 alin. (3) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, normele juridice speciale sunt aplicabile, în exclusivitate, anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.

35. Aplicând regulile de interpretare a normelor legale expuse supra, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție concluzionează că reglementările Codului fiscal cu privire la executarea silită a obligației fiscale sunt speciale în raport cu stipulările Codului de executare și, prin urmare, primele sunt aplicabile la procedura de executare silită a obligației fiscale.

36. În această ordine de idei, dispoziția art. 11 lit. p) din Codul de executare, în care se menționează că sunt documente executorii și se execută, conform normelor

stabilite de prezentul cod, actele emise de către Serviciul Fiscal de Stat, privind dispunerea încasării sumelor, urmează a fi aplicate, în cumul cu legislația fiscală.

37. Este esențial de subliniat că competența în materie de executare silită reprezintă un concept unitar, care nu poate fi divizat sau fragmentat în funcție de preferințele ori opțiunile autorității emitente a actului executoriu.

38. O altfel de abordare ar conduce la incertitudine juridică și ar permite Serviciului Fiscal de Stat să exercite o discreție de natură alternativă, în sensul de a alege, în mod arbitrar, dacă executarea hotărârii privind obligația fiscală se va realiza prin acțiuni proprii, sau dacă se va apela la un executor judecătoresc, în condițiile Codului de executare. Acest lucru ar submina coerența regimului juridic al executării silite și ar crea premisele unui tratament diferențiat și inegal pentru contribuabili.

39. Prin urmare, determinarea autorității competente de a pune în executare hotărârile privind executarea silită a obligației fiscale trebuie să se realizeze într-un mod care nu ar lăsa loc de existență simultană a două mecanisme paralele de executare.

40. Totodată, potrivit alin. (4) al art. 71 al Legii privind actele normative, la interpretarea actului normativ se ține cont de Nota informativă care a însoțit proiectul actului normativ, respectiv, și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice, ce a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ.

41. Din Nota informativă, la proiectul Legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, anexată la Hotărârea Guvernului nr. 517 din 27.04.2016, prin care se aprobă acest proiect de lege, se precizează că includerea actelor organului fiscal, în lista documentelor executorii la lit. p) a art. 11 din Codul de executare, este impusă de amendamentele intervenite la art. 197 din Codul fiscal și la art. 92 din Codul de executare.

42. Prevederile art. 92 din Codul de executare se referă la situațiile când există un concurs de urmărire a mijloacelor bănești din conturi, indicând că, în acest caz, organul fiscal se va alătura urmăririi făcute de executorul judecătoresc.

43. Cu alte cuvinte, actele emise de către Serviciul Fiscal de Stat privind dispunerea încasării sumelor se vor executa, în baza normelor stabilite de Codul de executare, în condițiile când, la o instituție financiară, de pe conturile bancare ale contribuabilului, urmează a se încasa mijloace bănești atât în temeiul unui ordin de incaso (pentru a stinge obligația fiscală), cât și în temeiul unui document executoriu de competența unui executor judecătoresc, iar sumele disponibile, în aceste conturi, nu sunt suficiente pentru executarea integrală a ordinelor incaso și a documentelor executorii indicate. Atunci, acestea (ordinul incaso și documentul executoriu) se remit de către instituția financiară primului executor judecătoresc

emitent, în acord cu art. 11 lit. p) din Codul de executare, pentru încasarea și distribuirea mijloacelor bănești, în ordinea satisfacerii creanțelor și conform procedurii stabilite de Codul de executare.

44. În concluzie, executarea silită a Hotărârii privind executarea silită a obligației fiscale prin intermediul unui executor judecătoresc este posibilă doar în ipoteza în care, în privința aceluiași debitor este deja inițiată o procedură de executare silită de către un executor judecătoresc. În acest caz, Serviciul Fiscal de Stat nu mai execută silit hotărârea sa de executare silită a obligației fiscale, ci se alătură procedurii de executare silită în curs.

45. În acest context, prevederile art. 11 lit. p) din Codul de executare, potrivit cărora actele emise de către Serviciul Fiscal de Stat privind dispunerea încasării sumelor constituie documente executorii — capătă valență juridică și aplicabilitate practică doar în situația în care Serviciul Fiscal de Stat se alătură unei proceduri de executare silită deja inițiate de un executor judecătoresc.

46. În conformitate cu art. 12² din Codul de procedură civilă

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite solicitarea judecătorului Ion Pâcaleu privind emiterea unui aviz consultativ.

Emite prezentul aviz consultativ potrivit căruia hotărârea privind executarea silită a obligației fiscale prin intermediul unui executor judecătoresc este posibilă doar în ipoteza în care Serviciul Fiscal de Stat se alătură la procedura de executare intentată de un executor judecătoresc în privința aceluiași debitor.

Președinte, judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Munteanu

Gheorghe Stratulat