

**ACTE ALE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE**

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT

**DECIZIA Nr. 15**

din 13 martie 2023

Dosar nr. 24/1/2023

Gabriela Elena Bogasiu — vicepreședintele delegat al Înaltei Curți de Casație și Justiție—  
președintele completului

Laura-Mihaela Ivanovici — președintele Secției I civile

Marian Budă — președintele Secției a II-a civile

Carmen Elena Popoiag — judecător la Secția I civilă

Valentin Mitea — judecător la Secția I civilă

Cristina Trușescu — judecător la Secția I civilă

Eugenia Pușcașiu — judecător la Secția I civilă

Lavinia Dascălu — judecător la Secția I civilă

Ruxandra Monica Duță — judecător la Secția a II-a civilă

Mirela Polițeanu — judecător la Secția a II-a civilă

Cosmin Horia Mihăianu — judecător la Secția a II-a civilă

Petronela Iulia Nițu — judecător la Secția a II-a civilă

Rodica Zaharia — judecător la Secția a II-a civilă

1. Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, investit cu soluționarea Dosarului nr. 24/1/2023, a fost constituit conform dispozițiilor art. 520 alin. (8) din Codul de procedură civilă și ale art. 37 alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu completările ulterioare (*Regulamentul*).

2. Ședința este prezidată de doamna judecător Gabriela Elena Bogasiu, vicepreședintele delegat al Înaltei Curți de Casație și Justiție.

3. La ședința de judecată participă doamna Elena Adriana Stamatescu, magistrat-asistent, desemnată în conformitate cu dispozițiile art. 38 din Regulament.

4. Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a luat în examinare sesizările conexe formulate de Tribunalul București — Secția a VI-a civilă, în dosarele nr. 23.648/299/2021 și nr. 9.626/299/2021.

5. Magistratul-asistent prezintă referatul cauzei, arătând că la dosar a fost depus raportul întocmit de judecătorii-raportori, ce a fost comunicat părților, conform dispozițiilor art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă; părțile au depus, în termen legal, puncte de vedere asupra chestiunii de drept; a fost depus un memoriu *amicus curiae*.

6. De asemenea, referă asupra faptului că au fost transmise de către instanțele naționale hotărâri judecătorești pronunțate în materia ce face obiectul sesizării și opinii teoretice exprimate de judecători, iar Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a comunicat că nu se verifică, în prezent, practica judiciară în vederea promovării unui recurs în interesul legii în problema de drept ce formează obiectul sesizării.

7. În urma deliberărilor, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept rămâne în pronunțare asupra sesizării privind pronunțarea unei hotărâri prealabile.

ÎNALTA CURTE,

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

**I. Titularul și obiectul sesizării**

8. Tribunalul București — Secția a VI-a civilă a dispus, prin Încheierea din 23 noiembrie 2022, în Dosarul nr. 23.648/299/2021, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în temeiul dispozițiilor art. 519 din Codul de procedură

civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept: *art. 42 alin. (6<sup>1</sup>) din Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 51/2006), poate fi interpretat în sensul că și factura fiscală emisă de către operator față de autoritatea publică, în baza unui contract de delegare a gestiunii unui serviciu de utilitate publică, are caracter de titlu executoriu?*

9. Sesizarea a fost înregistrată pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție la data de 5 ianuarie 2023, cu nr. 24/1/2023, termenul de judecată fiind stabilit la 13 martie 2023.

10. La data de 8 martie 2023, pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție a fost înregistrată, cu nr. 638/1/2023, sesizarea formulată de Tribunalul București — Secția a VI-a civilă, în Dosarul nr. 9.626/299/2021.

11. Față de identitatea problemei de drept, prin rezoluția președintelui completului, acest dosar a fost conexas la Dosarul nr. 24/1/2023.

**II. Norma de drept intern ce formează obiectul sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la pronunțarea unei hotărâri prealabile**

12. *Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare* „Art. 42. — (...) (6<sup>1</sup>) Factura emisă pentru serviciile de utilități publice constituie titlu executoriu. (...)”.

**III. Expunerea succintă a procesului**

13. La data de 30 iunie 2008, între Consiliul local al sectorului 1 al municipiului București, în calitate de autoritate contractantă, și Compania X — S.A., în calitate de operator, a fost încheiat Contractul de delegare a gestiunii prestării serviciilor de salubritate pe raza administrativ-teritorială a sectorului 1 al municipiului București nr. xxx din 30 iunie 2008, modificat succesiv prin 11 acte adiționale.

14. Compania X — S.A. a emis factura nr. x-xxxxxx din 5 martie 2021, în baza Contractului de delegare a gestiunii prestării serviciilor de salubritate pe raza administrativă a sectorului 1 al municipiului București nr. xxx din 30 iunie 2008, astfel cum a fost modificat prin actele adiționale ulterioare, reprezentând contravaloarea prestării unor servicii de salubritate în aria administrativă a sectorului 1 al municipiului București.

15. Această factură a fost pusă în executare în cadrul Dosarului execuțional nr. xxxE/2021 aflat pe rolul Biroului executorului judecătoresc N.

16. Consiliul local al sectorului 1 al municipiului București și Sectorul 1 al municipiului București au formulat, în contradictoriu cu Compania X — S.A., contestație la executare împotriva executării silite, invocând ca motiv de contestație, printre altele, lipsa caracterului de titlu executoriu al facturii fiscale puse în executare, având în vedere calitatea debitorilor de autoritate contractantă, iar nu de utilizator în sensul Legii nr. 51/2006.

17. Contestația la executare a fost înregistrată pe rolul Judecătoriei Sectorului 1 București cu nr. 23.648/299/2021 și a fost soluționată prin respingerea acesteia, ca neintemeiată, prin Sentința civilă nr. 1.152 din 10 februarie 2022.

18. Împotriva acestei hotărâri au formulat apel contestatorii.

19. La termenul de judecată din data de 17 noiembrie 2022, apelanții-contestatorii au formulat cerere de sesizare a Înaltei

Curți de Casație și Justiție, în condițiile art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept învederate, apreciind că sunt întrunite condițiile de admisibilitate a sesizării prevăzute de acest text de lege.

20. Prin Încheierea pronunțată la data de 23 noiembrie 2022, sesizarea a fost considerată admisibilă și, în temeiul dispozițiilor art. 520 alin. (2) din Codul de procedură civilă, s-a dispus suspendarea judecării.

21. În Dosarul nr. 9.626/299/2021, prin Sentința civilă nr. 12.220 din 3 decembrie 2021, pronunțată de Judecătoria Sectorului 1 București, în Dosarul nr. 9.626/299/2021, a fost admisă în parte contestația la executare formulată de contestatorii Consiliul local al sectorului 1 al municipiului București și Sectorul 1 al municipiului București în contradictoriu cu intimata Compania X — S.A., au fost anulate toate actele de executare întocmite în Dosarul de executare nr. xxxx/2020, executarea silită urmând a continua pentru suma de 7.543.803,66 lei, reprezentând debit rezultat din factura nr. xxxx din 16 noiembrie 2020, și au fost anulate toate încheierile privind cheltuielile de executare emise în februarie—martie 2021 în dosarul de executare, fiind respins, în rest, contestația ca neîntemeiată și cererea de întoarcere a executării silite ca prematură.

22. Împotriva acestei sentințe au declarat apel contestatorii.

23. În ședința publică din 15 noiembrie 2022, apelanții-contestatori au solicitat sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în procedura prevăzută de art. 519 din Codul de procedură civilă, cu privire la dezlegarea aceleiași chestiuni de drept ca în Dosarul nr. 23.648/299/2021.

24. Prin încheierea din 28 noiembrie 2022 cererea a fost considerată admisibilă și s-au dispus sesizarea instanței supreme, precum și suspendarea judecării.

#### IV. Motivele de admisibilitate reținute de titularul sesizării

25. Instanțele de trimitere au constatat că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate a sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă.

26. Astfel, există o chestiune de drept care determină interpretări diferite, prin raportare la normele de drept aplicabile la situația de fapt dedusă judecării, respectiv dacă art. 42 alin. (6<sup>1</sup>) din Legea nr. 51/2006 poate fi interpretat în sensul că și factura fiscală emisă de către operator față de autoritatea publică, în baza unui contract de delegare a gestiunii unui serviciu de utilitate publică, are caracter de titlu executoriu sau nu; problema de drept se ridică în cadrul unor litigii aflate pe rolul Tribunalului București — Secția a VI-a civilă, judecate în ultimă instanță; chestiunea de drept este esențială, sens în care de lămurirea acesteia depinde soluționarea pe fond a cauzei, prin raportare la cauza juridică a contestației la executare formulate; de asemenea, este reală, cu un grad de dificultate suficient de mare; chestiunea de drept este nouă și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

#### V. Punctul de vedere ale părților cu privire la dezlegarea chestiunii de drept

27. *Apelanții-contestatori* au arătat că factura fiscală nu reprezintă titlu executoriu în relația cu debitorul autoritate contractantă, deoarece, conform contractului de delegare, Sectorul 1 al municipiului București, prin consiliul local, are calitatea de autoritate contractantă; în consecință, este exclusă calitatea autorității publice locale de utilizator, în sensul Legii nr. 51/2006. Cu titlu de exemplu, utilizatorul, în sensul Legii nr. 51/2006, este asociația de proprietari care încheie contract direct cu furnizorul de energie termică. Aceeași concluzie poate fi dedusă și din interpretarea sistematică a prevederilor art. 42 din Legea nr. 51/2006, care instituie o procedură extrem de clară de emitere a facturilor către utilizatori, persoane fizice și juridice, în baza măsurătorilor directe, cu distincțiile specifice utilizatorilor din condomini. Or, în situația dedusă judecării, intimata nu emite

facturi pe baza unor măsurători directe, cu ajutorul sistemelor de măsurare-înregistrare a consumurilor/cantităților de utilități furnizate/prestate; sistemele de măsurare-înregistrare se montează pe bransamentul care deservește fiecare utilizator individual sau colectiv, în punctul de delimitare a instalațiilor, indiferent de serviciu, operator sau utilizator [art. 42 alin. (5) din Legea nr. 51/2006]. Față de caracterul derogatoriu al dispoziției cuprinse în art. 42 alin. (6<sup>1</sup>) din Legea nr. 51/2006, ținând cont de interpretarea sistematică a prevederilor întregului articol, raportat la regulamentul și contractul de delegare, rezultă fără echivoc că facturile emise către autoritățile publice delegante nu constituie titlu executoriu.

28. *Intimata* a susținut că facturile fiscale reprezintă titlu executoriu. Conform art. 42 alin. (6<sup>1</sup>) din Legea nr. 51/2006, factura emisă pentru serviciile de utilități publice constituie titlu executoriu, iar acest text de lege nu distinge în privința debitorului împotriva căruia factura de utilități constituie titlu executoriu. Factura pusă în executare este emisă în baza contractului de delegare a gestiunii prestărilor serviciilor de salubritate pe raza administrativă a sectorului 1 al municipiului București, modificat prin actele adiționale ulterioare, și are ca obiect prestarea unor servicii de salubritate în aria administrativă a sectorului 1, respectiv servicii de dezapezire, iar instituțiile publice au calitatea de utilizatori ai serviciilor de utilitate publică, potrivit dispozițiilor art. 41 alin. (1) din Legea nr. 51/2006.

29. După comunicarea raportului întocmit de judecătorii-raportori, în condițiile art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă, părțile au depus puncte de vedere asupra chestiunii de drept, prin care au reiterat argumentele susținute în fața instanței de trimitere.

#### VI. Punctul de vedere al completului de judecată care a formulat sesizarea cu privire la dezlegarea chestiunii de drept

30. Completurile de judecată investite cu soluționarea apelurilor în dosarele nr. nr. 23.648/299/2021 și nr. 9.626/299/2021 au apreciat că dispozițiile art. 42 alin. (6<sup>1</sup>) din Legea nr. 51/2006 trebuie interpretate prin raportare și la prevederile art. 42 alin. (1<sup>1</sup>) și (4) din lege, respectiv la ansamblul chestiunilor reglementate de articolul în care este plasat textul supus analizei, iar nu în mod izolat, motiv pentru care, pentru a se stabili dacă factura pentru utilități emisă față de autoritatea contractantă este sau nu titlu executoriu, trebuie să se determine dacă este emisă față de un utilizator în sensul Legii nr. 51/2006 și dacă contestatorii se încadrează în această noțiune.

31. Instanțele de trimitere au arătat că Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat asupra interpretării dispozițiilor art. 42 alin. (6<sup>1</sup>) din Legea nr. 51/2006, prin Decizia Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept nr. 16 din 17 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 534 din 22 iunie 2020 (*Decizia nr. 16 din 17 februarie 2020*), doar din perspectiva calității de titlu executoriu a facturii emise față de o asociație de proprietari, stabilindu-se că factura fiscală pentru serviciul de alimentare cu apă și de canalizare, emisă pe numele unei asociații de proprietari de către furnizorul acestui serviciu, în baza unui contract încheiat între furnizor și asociație, calificat ca fiind colectiv, este titlu executoriu.

32. Problema de drept invocată este nouă, întrucât completul de judecată care a formulat sesizarea a fost investit pentru prima oară cu o cauză în care se pune în discuție această chestiune de drept, iar instanța supremă nu a fost investită cu un recurs în interesul legii cu privire la respectiva chestiune de drept, de lămurirea căreia depinde soluționarea pe fond a cauzei. Contestații la executare similare au fost respinse prin sentințele pronunțate de Judecătoria Sectorului 1 București în dosarele nr. 25.148/299/2021, nr. 25.138/299/2021, nr. 30.209/299/2021, nr. 24.768/299/2021, nr. 9.626/299/2021, nr. 28.058/299/2021, nr. 28.878/299/2021, nr. 28.042/299/2021,

În timp ce în sens contrar au fost analizate chestiunile de drept deduse judecării prin Decizia nr. 4.888 din 12 noiembrie 2021, pronunțată de Tribunalul București — Secția a VI-a civilă, în Dosarul nr. 41.224/299/2020/a1\*. De asemenea, se constată că nu există o jurisprudență constantă, care să fi diluat caracterul de noutate al chestiunii de drept supuse analizei, soluțiile pronunțate de instanțe cu privire la acest aspect fiind răzlețe și fără consistență de „practică judiciară”.

33. În aceste condiții, instanța de sesizare a apreciat că există un dubiu cu privire la caracterul de titlu executoriu al facturilor în temeiul cărora au fost inițiate executările silită și că problema de drept ridică suficiente întrebări pentru a face necesară sesizarea instanței supreme. De asemenea, precum s-a reținut și prin Decizia nr. 16 din 17 februarie 2020, paragraful 84: „Chestiunile de drept în discuție prezintă gradul de dificultate necesar pentru a face obiectul sesizării, ținând cont că problema acordării caracterului de titlu executoriu facturii emise pentru furnizarea utilităților publice a făcut obiectul mai multor norme juridice din cadrul unor acte normative diferite, ce au suferit modificări în timp și care conțin prevederi neclare și incomplete”. De altfel, în soluționarea acestei sesizări Înalta Curte de Casație și Justiție a analizat nu numai textul art. 42 alin. (6<sup>1</sup>) din Legea nr. 51/2006, ci și calitatea de beneficiar al serviciilor de utilități publice și drepturile utilizatorilor acestor servicii, contrar analizei completurilor sesizate cu soluționarea cererilor din dosarele Judecătoria Sectorului 1 București, anterior enumerate.

#### VII. Jurisprudența instanțelor naționale în materie

34. La solicitarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, instanțele naționale au comunicat hotărâri judecătorești, precum și opinii teoretice ale magistraților, conturându-se existența unor orientări jurisprudențiale diferite.

35. Astfel, *într-o opinie*, s-a apreciat că factura fiscală emisă de către operator față de autoritatea publică are caracter de titlu executoriu. S-au avut în vedere dispozițiile art. 42 alin. (6<sup>1</sup>) din Legea nr. 51/2006, care nu fac nicio distincție cu privire la emitent, dar și prevederile art. 1 alin. (2) ce definesc serviciile de utilități publice și cele ale art. 2 lit. e) și g), ce definesc delegarea gestiunii unui serviciu de utilități publice și operatorul de servicii de utilități.

36. În acest sens au fost comunicate hotărâri judecătorești și au fost exprimate opinii teoretice de către Tribunalul Covasna — Secția civilă, secțiile civile ale Tribunalului București și judecătoriile arondate (majoritar), Judecătoria Bolintin-Vale, Judecătoria Giurgiu, Tribunalul Ialomița, Tribunalul Ilfov, Judecătoria Videle, Judecătoria Vișeu de Sus, Judecătoria Tulcea, Curtea de Apel Craiova — Secția a II-a civilă, Tribunalul Mehedinți — Secția I civilă, Judecătoria Iași — Secția civilă, Tribunalul Vaslui, Judecătoria Bârlad, Curtea de Apel Pitești și instanțele din raza sa teritorială, Tribunalul Buzău — Secția I civilă, Judecătoria Buzău, Judecătoria Pogoanele, Judecătoria Botoșani, Judecătoria Rădăuți, Curtea de Apel Târgu Mureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, și instanțele din raza sa de competență, Tribunalul Arad — Secția a II-a civilă, Tribunalul Caraș-Severin.

37. *Într-o altă opinie*, s-a apreciat că doar contractele încheiate între operatorii serviciului de salubritate și beneficiarii finali sunt contracte de natură civilă și doar lor le sunt aplicabile, cu referire la facturile fiscale emise în temeiul acestora, pentru serviciile prestate, dispozițiile dreptului comun. În cazul gestiunii delegate, raporturile juridice dintre unitățile administrativ-teritoriale și operatori sunt reglementate de contractele de delegare a gestiunii serviciilor de utilități publice, care au natura juridică a unor contracte administrative și atrag competența instanței de contencios administrativ, inclusiv în ceea ce privește neplata contravalorii serviciilor prestate, astfel încât facturile emise în temeiul acestor contracte nu constituie titlu executoriu.

38. În acest sens au fost comunicate hotărâri judecătorești și au fost exprimate opinii teoretice de către Tribunalul Hunedoara — Secția I civilă, Judecătoria Hațeg, Tribunalul Teleorman — Secția civilă, Judecătoria Alexandria, Judecătoria Roșiori de Vede, Judecătoria Turnu Măgurele, Judecătoria Zimnicea, Tribunalul Maramureș — Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Judecătoria Baia Mare, Curtea de Apel Cluj — Secția a II-a civilă, Tribunalul Galați, Judecătoria Râmnicu Sărat, Curtea de Apel Ploiești — Secția de contencios administrativ și fiscal, Judecătoria Fălțiceni, Tribunalul Suceava — Secția a II-a civilă.

39. S-a opinat și în sensul că dispozițiile art. 42 alin. (6<sup>1</sup>) din Legea nr. 51/2006 trebuie interpretate prin raportare la ansamblul chestiunilor reglementate de art. 42, sens în care pentru a se stabili dacă factura pentru utilități emisă față de autoritatea contractantă este sau nu titlu executoriu trebuie să se determine dacă factura este emisă față de un utilizator în sensul Legii nr. 51/2006 și dacă autoritatea contractantă se încadrează în această noțiune (Judecătoria Constanța — Secția civilă, Judecătoria Măcin, Curtea de Apel Iași — Secția civilă, Tribunalul Iași — Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal, Judecătoria Vaslui, Judecătoria Huși, Curtea de Apel Timișoara — Secția a II-a civilă, Tribunalul Timiș — Secția a II-a civilă).

40. Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a comunicat că la nivelul Secției judiciare — Serviciul judiciar civil nu se verifică, în prezent, practica judiciară în vederea promovării unui eventual recurs în interesul legii în problema de drept ce formează obiectul sesizării.

#### VIII. Jurisprudența Curții Constituționale

41. Prin Decizia nr. 475 din 8 iulie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1103 din 19 noiembrie 2021, instanța de contencios constituțional a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 42 alin. (6<sup>1</sup>) din Legea nr. 51/2006.

42. Constatând că dispozițiile legale criticate au mai format obiect al controlului de constituționalitate, spre exemplu, prin Decizia nr. 805 din 6 decembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 18 martie 2019, Decizia nr. 603 din 16 iulie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1278 din 22 decembrie 2020, sau Decizia nr. 155 din 4 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 537 din 24 mai 2021, Curtea Constituțională a reținut următoarele: „20. Referitor la caracterul de titlu executoriu pe care legea îl recunoaște facturii emise pentru furnizarea de servicii de utilități publice, Curtea a reținut prin Decizia nr. 603 din 16 iulie 2020, precitată, că art. 638 alin. (1) pct. 4 din Codul de procedură civilă prevede că «Sunt, de asemenea, titluri executorii și pot fi puse în executare silită: [...] titlurile de credit sau alte înscrisuri cărora legea le recunoaște putere executorie». Categoria de «alte titluri executorii» este una mai largă și cuprinde și acele înscrisuri cărora legea le recunoaște putere executorie. În cazul acestora din urmă, Curtea a observat că textul nu distinge nici după emitenții sau beneficiarii înscrisurilor, nici după cum sunt înscrisuri autentice sau sub semnătură privată și nici după cum sunt înscrisuri pe suport informatic, pe suport electronic sau pe suport hârtie. Prin urmare, aplicând principiul ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus, Curtea a reținut că, în privința acestor din urmă înscrisuri, pentru a fi titluri executorii, este necesar și suficient ca legea să le recunoască putere executorie sau, mai exact, să prevadă că pot fi puse în executare silită.

21. În acest context, Curtea a amintit Decizia nr. 188 din 21 martie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 380 din 22 mai 2017, prin care a examinat constituționalitatea prevederilor similare cuprinse în art. 31 alin. (17) din Legea serviciului de alimentare cu apă și de

canalizare nr. 241/2006, republicată, potrivit căreia factura emisă pentru furnizarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare constituie titlu executoriu, și a constatat că aceasta se încadrează în categoria prevăzută de Codul de procedură civilă ca fiind «alte titluri executorii» și căreia legea le recunoaște putere executorie. Curtea a subliniat că, în situația în care utilizatorii debitori nu recunosc sumele datorate/cuprinse în factura care constituie titlu executoriu, aceștia pot contesta aceste sume, în condițiile legii, respectându-se, astfel, dreptul de acces liber la justiție și dreptul la apărare (paragraful 24).

22. Prin decizia menționată, Curtea a făcut trimitere și la textul cuprins în Legea nr. 51/2006, ca lege generală în materie, observând că, prin această reglementare, legiuitorul a uniformizat legislația aplicabilă pentru toate serviciile de utilități publice, astfel încât toți operatorii de servicii de utilități publice să poată beneficia de puterea de titlu executoriu a facturilor emise pentru asemenea servicii. Curtea a constatat că legiuitorul a optat pentru o atare soluție legislativă având în vedere domeniul specific al serviciilor publice, pentru a se putea asigura recuperarea cu celeritate a contravalorii serviciilor furnizate, împrejurare față de care se poate asigura și continuitatea acestora.

23. De altfel, prin conferirea de valoare executorie unui document care atestă o obligație de plată, textul face aplicarea principiului consacrat de art. 632 din Codul de procedură civilă, în sensul că executarea silită se poate face nu numai pe baza unei hotărâri judecătorești investite cu formulă executorie, ci și în virtutea unui titlu executoriu prevăzut de lege. Prin instituirea acestei proceduri, legiuitorul a urmărit să restrângă posibilitatea de tergiversare a executării silite și să realizeze un spor de celeritate în realizarea dreptului recunoscut prin titlul executoriu (a se vedea Decizia nr. 380 din 22 martie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 574 din 12 august 2011).”

#### **IX. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție în mecanismele de unificare a practicii**

43. Prin Decizia nr. 16 din 17 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 534 din 22 iunie 2020, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, admitând sesizarea pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile, a stabilit că: „În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 666 alin. (5) pct. 2 din Codul de procedură civilă, prin raportare la pct. 3 din același text normativ și la art. 31 alin. (1) teza finală și art. 31 alin. (17) din Legea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare nr. 241/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și a art. 42 alin. (6<sup>1</sup>) din Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, factura fiscală pentru serviciul de alimentare cu apă și de canalizare, emisă pe numele unei asociații de proprietari de către furnizorul acestui serviciu, în baza unui contract încheiat între furnizor și asociație, calificat ca fiind colectiv, este titlu executoriu. (...)”

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

44. Prin raportul întocmit, judecătorii-raportori au apreciat că în cauza de față nu sunt îndeplinite cumulativ condițiile de admisibilitate a sesizării privind pronunțarea unei hotărâri prealabile prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă, lipsind condiția noutății, precum și aceea a nestatuării asupra chestiunii de drept de către instanța supremă.

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

Examinând sesizarea în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, raportul întocmit de judecătorii-raportori și chestiunea de drept ce se solicită a fi dezlegată, constată următoarele:

45. În privința obiectului și a condițiilor sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, legiuitorul, în art. 519 din Codul de procedură civilă, a instituit o serie de condiții de admisibilitate pentru declanșarea

acestei proceduri, condiții care trebuie întrunite cumulativ, respectiv:

— existența unei cauze aflate în curs de judecată, în ultimă instanță;

— cauza care face obiectul judecării să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului investit să soluționeze cauza;

— ivirea unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată;

— chestiunea de drept identificată să prezinte caracter de noutate;

— asupra acesteia 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.

46. Evaluând elementele sesizării, pentru a stabili dacă se verifică îndeplinirea simultană a tuturor condițiilor care permit declanșarea mecanismului de unificare a practicii judiciare, se constată că doar trei dintre cele cinci cerințe anterior enunțate sunt întrunite.

47. Astfel, sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate legate de titularul sesizării și de stadiul soluționării pricinii în care sesizarea a fost promovată, precum și cea referitoare la relația de dependență dintre chestiunea de drept ce se cere a fi lămurită și rezolvarea pe fond a litigiului.

48. Tribunalul București — Secția a VI-a civilă a fost investit în cele două dosare în care s-au formulat sesizările cu soluționarea apelurilor declarate de contestatorii Consiliul local al sectorului 1 al municipiului București și Sectorul 1 al municipiului București în contradictoriu cu Compania X — S.A., în litigii având ca obiect contestația la executare împotriva executării silite. Drept urmare, potrivit dispozițiilor art. 718 alin. (1) din Codul de procedură civilă, tribunalul judecă în ultimă instanță.

49. Se constată, de asemenea, că este îndeplinită și condiția de admisibilitate referitoare la caracterul esențial al chestiunii de drept pentru soluționarea pe fond a cauzei, atât timp cât în cadrul contestației la executare împotriva executării silite se invocă, printre altele, ca motiv de contestație, lipsa caracterului de titlu executoriu al facturilor fiscale puse în executare, având în vedere calitatea debitorilor de autoritate contractantă, iar nu de utilizator în sensul Legii nr. 51/2006.

50. Contrar celor reținute de instanța de trimitere, se constată însă că Înalta Curte de Casație și Justiție nu s-a pronunțat asupra interpretării dispozițiilor art. 42 alin. (6<sup>1</sup>) din Legea nr. 51/2006, prin Decizia Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept nr. 16 din 17 februarie 2020, doar din perspectiva calității de titlu executoriu a facturii emise față de o asociație de proprietari, ci a statuat cu valoare de principiu următoarele: „113. (...) prin Legea nr. 225/2016, au fost modificate și completate dispozițiile Legii nr. 51/2006 și introdus alin. (6<sup>1</sup>) al art. 42, în care se stabilește că pentru serviciul public prestat, oricare ar fi acesta, se emit facturi care, pentru consumurile aferente înregistrate, au valoare de titluri executorii, fără nicio distincție legată de tipul de contract încheiat cu operatorul sau furnizorul de servicii. (...)”

126. (...) Curtea constată că prin art. 42 alin. (6<sup>1</sup>) din Legea nr. 51/2006, republicată, astfel cum aceasta a fost modificată și completată prin Legea nr. 225/2016, s-a statuat că «Factura emisă pentru serviciile de utilități publice constituie titlu executoriu». Prin această reglementare legiuitorul a uniformizat legislația aplicabilă pentru toate serviciile de utilități publice, astfel încât operatorii de servicii de utilități publice să poată beneficia de puterea de titlu executoriu a facturilor emise pentru asemenea servicii, fiind exclusă astfel orice situație discriminatorie. Legiuitorul a optat pentru o atare soluție legislativă având în vedere domeniul specific al serviciilor publice, pentru a se putea asigura recuperarea cu celeritate a

contravalorii serviciilor furnizate, împrejurare față de care se poate asigura și continuitatea acestora. Aceste considerente au fost preluate de Curtea Constituțională și în Decizia nr. 267 din 23 aprilie 2019 (...).

129. În concret, așadar, facturile fiscale emise de operatorii/furnizorii de utilități publice sunt, pentru aceste servicii, titluri executorii prin dispoziția legii, fără nicio distincție, concluzie justificată de principiul general de interpretare a legii *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. Din acest punct de vedere, nu se justifică a considera că doar factura individuală emisă pentru serviciul de alimentare cu apă și de canalizare are valoare de titlu executoriu, deoarece legea recunoaște puterea executorie oricărei facturi fiscale emise de operator sau furnizor de servicii publice, în acest sens pronunțându-se și Curtea Constituțională, prin decizii cu valoare general obligatorie, publicate în Monitorul Oficial al României, anterior formulării sesizării. (...)

134. De asemenea, factura fiscală este un instrument care atestă o tranzacție comercială, fiind emisă de furnizorul de bunuri sau servicii către client ori beneficiar și care creează în sarcina acestuia din urmă obligația de plată aferentă achiziției sau serviciului prestat. Această caracterizare sintetică a documentului fiscal este realizată pe baza dispozițiilor art. 319 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, normă în care la alin. (20) sunt menționate elementele facturii, elemente care nu prevăd includerea soldului debitor sau a majorărilor de întârziere, ci, cel mult, «o referire la alte facturi sau documente emise anterior, atunci când se emit mai multe facturi ori documente pentru aceeași operațiune».

51. Așadar, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că factura emisă pentru serviciile de utilități publice constituie titlu executoriu, prin dispoziția legii, fără nicio altă distincție, concluzie justificată de principiul general de interpretare a legii *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*.

52. În același sens sunt și considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 603 din 16 iulie 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 42 alin. (61) din Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1278 din 22 decembrie 2020.

53. În concluzie, pe de o parte, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat cu privire la chestiunea de drept ce face obiectul prezentei sesizări, iar, pe de altă parte, din deciziile pronunțate de instanța de contencios constituțional, reiese faptul că legea conferă caracter de titlu executoriu facturii fiscale emise

pentru serviciile comunitare de utilități publice, fără a face vreo distincție legată de tipul de contract încheiat cu operatorul sau furnizorul de servicii și nici cu privire la calitatea de utilizator.

54. De asemenea, în cauză nu este întrunită condiția noutății chestiunii de drept care face obiectul sesizării.

55. Contrar opiniei instanței de trimitere, care constată că nu există o jurisprudență constantă care să fi diluat caracterul de noutate al chestiunii de drept supuse analizei, soluțiile pronunțate de instanțe cu privire la acest aspect fiind răzlețe și fără consistență de „practică juridică”, punctele de vedere exprimate de curțile de apel, precum și hotărârile judecătorești atașate acestora evidențiază existența unei orientări jurisprudențiale majoritare, în sensul că facturile emise pentru serviciile publice constituie titlu executoriu, iar legea nu distinge în privința debitorului care are obligația de plată a unor astfel de facturi.

56. S-au avut în vedere dispozițiile art. 42 alin. (61) din Legea nr. 51/2006, care nu fac nicio distincție cu privire la emitent, dar și prevederile art. 1 alin. (2) ce definesc serviciile de utilități publice și cele ale art. 2 lit. e) și g) ce definesc delegarea gestiunii unui serviciu de utilități publice și operatorul de servicii de utilități.

57. De asemenea, s-au reținut dispozițiile art. 24 alin. (1) lit. a) din Legea serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora: „În funcție de tipul activității, pot fi utilizatori ai serviciului de salubritate: a) comunitățile locale considerate în întregul lor sau comunitățile locale componente ale asociațiilor de dezvoltare comunitară, în cazul activităților specifice serviciului public de salubritate prestate de către operatori a căror contravaloare se achită de autoritățile administrației publice locale de la bugetul local”.

58. Sunt mult mai puțin numeroase hotărârile judecătorești prin care se reține că facturile emise în baza unui contract de delegare a gestiunii unui serviciu de utilitate publică nu constituie titlu executoriu, autoritatea publică fiind autoritate contractantă, iar nu utilizator în sensul Legii nr. 51/2006.

59. În aceste condiții, întrucât problema de drept și-a găsit dezlegare, chiar dacă nu întotdeauna unitar, în jurisprudența instanțelor, concretizată într-un număr important de hotărâri judecătorești, concluzia care se impune este aceea că nu este îndeplinită, în sensul prevederilor art. 519 din Codul de procedură civilă, cerința privind noutatea problemei de drept care face obiectul sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție, fiind, eventual, create premisele unui alt mecanism de unificare a jurisprudenței.

## ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca inadmisibile, sesizările conexe formulate de Tribunalul București — Secția a VI-a civilă, în dosarele nr. 23.648/299/2021 și nr. 9.626/299/2021, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept:

*Art. 42 alin. (61) din Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006, republicată, cu modificările și completările ulterioare, poate fi interpretat în sensul că și factura fiscală emisă de către operator față de autoritatea publică, în baza unui contract de delegare a gestiunii unui serviciu de utilitate publică, are caracter de titlu executoriu?*

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

Pronunțată în ședință publică astăzi, 13 martie 2023.

VICEPREȘEDINTELE DELEGAT AL ÎNALTEI CURȚI  
DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE  
**GABRIELA ELENA BOGASIU**

Magistrat-asistent,  
**Elena Adriana Stamatescu**