

R O M Â N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
Completele pentru dezlegarea unor chestiuni de drept

Decizia nr. 39/2019 Dosar nr. 1812/1/2019

Pronunțată în ședința publică din data de 23 septembrie 2019

Publicat in Monitorul Oficial, Partea I nr. 909 din 11/11/2019

Ionel Barbă - președintele delegat al Secției de contencios administrativ și fiscal - președintele completului

Adriana Florina Secrețeanu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Daniel Gheorghe Severin - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Virginia Filipescu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Gheza Attila Farmathy - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Iuliana Măiereanu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Gabriel Viziru - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Adrian Remus Ghiculescu - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Nicolae Gabriel Ionaș - judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, competent să judece sesizarea ce formează obiectul dosarului, 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 (Regulamentul Î.C.C.J.)

Ședința este prezidată de domnul judecător Ionel Barbă, președintele delegat al Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

La ședința de judecată participă domnul Aurel Segărceanu, magistrat-asistent la Secțiile Unite, desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 27⁶ din Regulamentul Î.C.C.J.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ia în examinare sesizarea formulată de Tribunalul Iași - Secția a II-a civilă - contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 33.478/245/2017, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarelor chestiuni de drept:

"Dacă, raportat la art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată, cu modificările și completările ulterioare, compania aeriană are sau nu obligația de a efectua controlul pașapoartelor și al celorlalte documente sau vize, sau sancțiunea prevăzută de dispoziția legală intervine numai în situația în care îmbarcă pasagerii care nu sunt în posesia documentelor de călătorie necesare pentru intrarea pe teritoriile părților contractante după ce autoritățile de la frontieră au constatat lipsa documentelor de trecere a frontierei sau falsul/falsificarea acestora;

Dacă, prin raportare la dispozițiile Convenției de aplicare a Acordului de la Schengen din 14 iunie 1985 privind eliminarea graduală a controalelor la frontierele comune, din 19 iunie 1990, și la dispozițiile art. 18 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2001 privind frontiera de stat a României, aprobată cu modificări prin Legea nr. 243/2002, cu modificările și completările ulterioare, controlul pașapoartelor și al celorlalte documente pentru trecerea frontierei de stat române, eliberate de autoritățile române, precum și al celor eliberate de autoritățile străine, recunoscute sau acceptate de statul român, potrivit legii, se face numai de către polițistul de frontieră sau și de către companiile de transport aeriene".

Magistratul-asistent prezintă referatul, arătând că, la solicitarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, instanțele de judecată au transmis puncte de vedere sau simple opinii referitoare la problemele de drept supuse dezlegării, unele însoțite de jurisprudență, iar răspunsul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este în sensul că nu se verifică, în prezent, practică judiciară în vederea promovării unui recurs în interesul legii cu privire la respectivele probleme de drept; se arată, de asemenea, că raportul întocmit în cauză a fost comunicat, potrivit dispozițiilor art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă, părților, care nu și-au exprimat punctul de vedere.

În urma deliberărilor, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept rămâne în pronunțare asupra sesizării.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra chestiunilor de drept ce fac obiectul sesizării, constată următoarele:

I. Titularul și obiectul sesizării

1. Tribunalul Iași - Secția a II-a civilă - contencios administrativ și fiscal, prin Încheierea din 21 martie 2019, pronunțată în Dosarul nr. 33.478/245/2017, a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, prin care să se dea o rezolvare de principiu cu privire la următoarele probleme de drept:

"Dacă, raportat la art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată, cu modificările și completările ulterioare, compania aeriană are sau nu obligația de a efectua controlul pașapoartelor și al celorlalte documente sau vize, sau sancțiunea prevăzută de dispoziția legală intervine numai în situația în care îmbarcă pasagerii care nu sunt în posesia documentelor de călătorie necesare pentru intrarea pe teritoriile părților contractante după ce autoritățile de la frontieră au constatat lipsa documentelor de trecere a frontierei sau falsul/falsificarea acestora;

Dacă, prin raportare la dispozițiile Convenției de aplicare a Acordului de la Schengen din 14 iunie 1985 privind eliminarea graduală a controalelor la frontierele comune, din 19 iunie 1990, și la dispozițiile art. 18 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2001 privind frontiera de stat a României, aprobată cu modificări prin Legea nr. 243/2002, cu modificările și completările ulterioare, controlul pașapoartelor și al celorlalte documente pentru trecerea frontierei de stat române, eliberate de autoritățile române, precum și al celor eliberate de autoritățile străine, recunoscute sau acceptate de statul român, potrivit legii, se face numai de către polițistul de frontieră sau și de către companiile de transport aeriene".

II. Expunerea succintă a procesului. Obiectul investiției instanței care a solicitat pronunțarea unei hotărâri prealabile. Stadiul procesual în care se află pricina

A. Obiectul judecății și soluția instanței de fond

2. Prin Sentința civilă nr. 9.700 din 26.09.2018, Judecătoria Iași a respins plângerea formulată de compania de transport aeriană A., în contradictoriu cu intimatul Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, încheiat la data de 11.11.2017 de către agentul constatator al intimatului, prin care petenta a fost sancționată contravențional cu amendă în suma de 8.000 lei.

3. S-a reținut că, în data de 9.11.2017, ora 21,50, pe PPF Aeroport Iași, petenta a transportat, din direcția Munchen cu zborul 0B6886, pe cetățeanul B, cu document de călătorie fals, faptă prevăzută de art. 7 alin. (1) și de art. 134 pct. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002), și sancționată de art. 135 lit. d) din același act normativ.

4. Procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției contestat a fost semnat de către petentă, agentul constatator menționând că societatea sancționată nu are de făcut mențiuni cu privire la conținutul procesului-verbal.

5. În drept, au fost invocate dispozițiile art. 6 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002, potrivit cărora intrarea pe teritoriul României poate fi permisă străinilor care (...) posedă un document valabil de trecere a frontierei de stat, care este acceptat de statul român, precum și prevederile art. 7 alin. (1) din același act normativ, conform cărora este interzisă aducerea în România de către companiile de transport aeriene, navale sau terestre a străinilor fără documente de trecere a frontierei, cu documente sau vize false ori falsificate sau ascunși în mijloacele de transport ori care nu îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 6 alin. (1) lit. a) și b).

6. Potrivit art. 134 pct. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002, este considerată contravenție nerespectarea de către transportator a interdicțiilor prevăzute la art. 7 alin. (1) din același act normativ, iar conform art. 135 lit. d) din actul normativ în discuție contravenția prevăzută la art. 134 pct. 1 din aceeași ordonanță de ordonanță se sancționează cu amendă de la 8.000 lei la 15.000 lei, calculată pentru fiecare străin transportat.

7. În conformitate cu art. 18 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2001 privind frontiera de stat a României, aprobată cu modificări prin Legea nr. 243/2002, cu modificările și completările ulterioare (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2001), controlul pașapoartelor și al celorlalte documente pentru trecerea frontierei de stat române, eliberate de autoritățile române, precum și al celor eliberate de autoritățile străine, recunoscute sau acceptate de statul român, potrivit legii, se face de către polițistul de frontieră.

8. Potrivit art. 21 lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2001 privind organizarea și funcționarea Poliției de Frontieră Române, aprobată cu modificări prin Legea nr. 81/2002, cu modificările și completările ulterioare (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2001), în zona de competență, Poliția de Frontieră Română realizează controlul documentelor pentru trecerea frontierei de stat în punctele de trecere deschise traficului internațional, la intrarea în și la ieșirea din zonele libere, în punctele de mic trafic și treceri simplificate sau în alte locuri, după caz, potrivit legii.

9. Instanța de judecată a constatat că plângerea a fost introdusă în termenul prevăzut la art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare (Ordonanța Guvernului nr. 2/2001), și că procesul-verbal contestat a fost încheiat cu respectarea dispozițiilor legale incidente, respectiv a prevederilor art. 16 și 17 din același act normativ, neexistând cazuri de nulitate absolută ce ar putea fi invocate din oficiu.

10. Sub aspectul temeiniciei, instanța de judecată a reținut că, deși Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 nu cuprinde dispoziții exprese cu privire la forța probantă a actului de constatare a contravenției, din economia textului art. 34 din același act normativ rezultă că procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției face dovada situației de fapt și a încadrării juridice până la proba contrară.

11. Instanța de judecată a apreciat că sancțiunea principală a amenzii contravenționale, în cuantum de 8.000 lei, aplicată în cauză, este suficient de gravă pentru a determina instanța să concluzioneze în sensul că față de petentă a fost formulată o "acuzăție în materie penală", în sensul dat acestei sintagme de jurisprudența CEDO. Pe cale de consecință, prezumția de nevinovăție de care se bucură petenta, se impune cu forță superioară.

12. Judecătoria a reținut, de asemenea, că procesul-verbal de contravenție, în măsura în care cuprinde constatările personale ale agentului constatator, are forță probantă prin el însuși și constituie o dovadă suficientă a vinovăției contestatorului, cât timp acesta din urmă nu este în măsură să prezinte o probă contrară.

13. Instanța de judecată a reținut că procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției contestat reprezintă un mijloc de probă și conține constatările personale ale agentului de poliție aflat în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu.

14. În ceea ce privește fapta prevăzută de art. 7 alin. (1), art. 134 pct. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 și sancționată de art. 135 lit. d) din același act normativ, instanța de judecată a reținut că plângerea apare ca neîntemeiată.

15. A fost respinsă apărarea petentei, întemeiată pe argumentul că obligația legală de a verifica legalitatea documentelor prezentate de către pasageri la trecerea frontierei de stat în punctele de trecere deschise traficului internațional revine Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, ea având doar obligația de a verifica dacă există identitate între datele înscrise pe biletul de avion și cele din documentul de identitate, întrucât agenții de handling nu dețin mijloacele tehnice necesare identificării unor documente de călătorie false, iar autoritatea competentă - Autoritatea de Frontieră de la Aeroportul din Munchen nu a descoperit nicio neregulă în ceea ce privește documentele de transport prezentate de pasager.

16. Instanța a reținut că simpla negare a petentei, în sensul că faptele nu corespund adevărului, nu este suficientă, atât timp cât aceasta nu aduce probe sau nu prezintă o explicație rațională pentru care agentul ar fi întocmit procesul-verbal cu consemnarea unei situații nereale, pentru a se ridica un dubiu cu privire la obiectivitatea acestuia; or, în cauză, petenta nu a făcut dovada unei situații contrare celei reținute în procesul-verbal de contravenție contestat, existând la dosar doar susținerile acesteia împotriva prezumției de temeinicie a actului contestat și a probelor indubitabile administrate în cauză, respectiv refuzul intrării la frontieră nr. 1.542/9.11.2017, dovada de reținere a obiectelor (înscrisuri) ex. nr. 1/9.11.2017, proces-verbal nr. 4.332.529/9.11.2017, proces-verbal din 9.11.2017, permis conducere Suedia, carte de identitate Suedia, punct de vedere agent din 19.02.2018, din care rezultă, fără dubiu și contrar susținerilor petentei, realitatea celor reținute în cuprinsul procesului-verbal contestat.

17. Sub acest aspect, deși se menționează prevederile art. 18 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2001, potrivit cărora controlul pașapoartelor și al celorlalte documente pentru trecerea frontierei de stat române, eliberate de autoritățile române, precum și al celor eliberate de autoritățile străine, recunoscute sau acceptate de statul român, potrivit legii, se face de către polițistul de frontieră, și prevederile art. 21 lit. c) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 104/2001, potrivit cărora în zona de competență, Poliția de Frontieră Română realizează controlul documentelor pentru trecerea frontierei de stat în punctele de trecere deschise traficului internațional, la intrarea în și la ieșirea din zonele libere, în punctele de mic trafic și treceri simplificate sau în alte locuri, după caz, potrivit legii, nu poate fi contestat conținutul clar, previzibil și accesibil al prevederilor art. 7 alin. (1), art. 134 pct. 1 și art. 135 lit. d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002.

18. Cu alte cuvinte, deși culpa primordială în permiterea accesului peste punctul de control al cetățeanului B, cu document de călătorie fals, aparține Autorității de Frontieră de la Aeroportul din Munchen, autoritate care nu a descoperit/nu a raportat nicio neregulă în ceea ce privește documentele de transport prezentate de pasager, o interpretare contrară, în sensul că petenta nu are nicio culpă în transportul acestui cetățean, ar lipsi de conținut prevederile art. 7 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002, potrivit cărora este interzisă aducerea în România de către companiile de transport aeriene, navale sau terestre a străinilor fără documente de trecere a frontierei, cu documente sau vize false ori falsificate sau ascunși în mijloacele de transport ori care nu îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 6 alin. (1) lit. a) și b).

19. Mai mult decât atât, deși petenta, într-o redare exhaustivă a dispozițiilor legale, evidențiază atribuțiile Poliției de frontieră în controlul documentelor pentru trecerea frontierei de stat române, ea invocă propria culpă pentru a obține protecția unui drept, interpretare care nu poate fi primită.

20. Instanța de judecată a respins și argumentul petentei, potrivit căreia aceasta, în calitate de

transportator aerian, nu este dotată cu aparatura necesară pentru identificarea documentelor de transport falsificate și că, în raport cu acestea, nu i se poate angaja răspunderea pentru fapta prevăzută de art. 7 alin. (1), art. 134 pct. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 și sancționată de art. 135 lit. d) din același act normativ, justificat de faptul că o atare interpretare ar face inaplicabilă o dispoziție legală în vigoare.

21. Judecătoria a invocat, în sprijinul soluției de respingere a plângerii contravenționale, și practica instanței de contencios al drepturilor omului, menționând în acest sens Cauza Ioan Pop c. României (Cererea nr. 40.301/04, decizia de inadmisibilitate din 28 iunie 2011), în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat: "Curtea reiterează că a stabilit deja că nu este surprinzător faptul că instanțele interne se așteptaseră ca reclamantul să infirme prezumția de legalitate și validitate a procesului-verbal de constatare a contravențiilor în legătură cu principiile generale de drept procedural aplicabil cu privire la legislația privind contravențiile (a se vedea Anghel, citată anterior, pct. 58 și 59), paragraful 30.

22. În ceea ce privește proporționalitatea sancțiunii, în conformitate cu dispozițiile art. 34 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001, instanța a apreciat că s-a realizat o corectă individualizare a sancțiunilor aplicate, în conformitate cu dispozițiile art. 5 alin. (5) și art. 21 alin. (3) din același act normativ.

23. Instanța de judecată a reținut că, din probele administrate, rezultă că pericolul social al faptei reținute în sarcina petentei este unul ridicat, aducându-se atingere unor norme sociale de o importanță deosebită, respectiv cele privind regimul străinilor în România.

24. În ceea ce privește posibilitatea de înlocuire a amenzii cu sancțiunea avertismentului, reținând că petenta a fost sancționată cu amenda egală cu minimumul prevăzut de lege, față de atitudinea procesuală a petentei și de neconștientizare de către aceasta a obligațiilor care îi revin în materia circulației străinilor, instanța a considerat că scopul educativ și cel preventiv al sancțiunii poate fi atins numai prin aplicarea amenzii în cuantumul stabilit de către agentul constator.

B. Calea de atac formulată

25. Împotriva soluției pronunțate de instanța de fond a declarat apel petenta, care a susținut că litigiul face parte dintr-o serie de alte litigii în care compania aeriană a fost implicată și ale căror soluții au fost și sunt contradictorii. A arătat că toate litigiile sale decurg din modalitatea defectuoasă de înțelegere a aplicării dispozițiilor art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002, lăsate la latitudinea fiecărui agent constator.

26. Apelanta a reiterat argumentul potrivit căruia obligația sa, stabilită prin Convenția de aplicare a Acordului de la Schengen din 14 iunie 1985 privind eliminarea graduală a controalelor la frontierele comune, din 19 iunie 1990 (Convenția de aplicare a Acordului de la Schengen), este aceea de a lua măsuri pentru a se asigura că străinul transportat se află în posesia documentelor de călătorie cerute la intrarea pe teritoriul statelor contractante, întrucât nu este autoritate de control și nu are alt fel de atribuții. De asemenea, a susținut că deținerea de aparatură pentru detectarea de falsuri și accesul la baza de date internaționale nu îi sunt permise.

27. Apelanta a apreciat că instanța de fond a făcut o analiză incorectă și a concluzionat eronat asupra vinovăției și gravității faptei, făcând o aplicare greșită a dispozițiilor legale și soluțiilor pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

28. S-a susținut de către apelantă că soluția atacată nu rezolvă problema existentă, și anume sancționarea societății în condițiile în care aceasta nu are dreptul să dețină aparatură specifică și nici acces la bazele de date.

29. În subsidiar, a solicitat înlocuirea sancțiunii amenzii cu cea a avertismentului.

30. Prin cererea de apel, apelanta a solicitat sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în temeiul art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunilor de drept ce fac obiectul sesizării supuse analizei de față.

31. Prin întâmpinare, intimata a solicitat respingerea cererii de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție, arătând că aceasta vizează, în realitate, aplicarea unor norme legale la situația de fapt dedusă judecătii în litigiul dintre părți; a apreciat că situația juridică dedusă judecătii, ce constituie problema de drept invocată în sesizare, este reglementată expres și explicit de către legiuitor, textul art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 nelăsând loc de interpretări.

32. Intimata susține că ceea ce se urmărește, în realitate, prin cererea de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție este ca instanța supremă să stabilească dacă transportatorul aerian are obligația de a se dota cu mijloace tehnice de specialitate pentru a depista documentele sau vizele false, însă această obligație nu poate fi stabilită prin dezlegarea unei chestiuni de drept pe calea mecanismului de prevenire a unei practici juridice neuniforme și doar de către legiuitor.

III. Dispozițiile legale supuse interpretării

33. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002:

"ARTICOLUL 7 Obligațiile transportatorilor

(1) Este interzisă aducerea în România de către companiile de transport aeriene, navale sau terestre a străinilor fără documente de trecere a frontierei, cu documente sau vize false ori falsificate sau ascunși în mijloacele de transport ori care nu îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 6 alin. (1) lit. a) și b).

(2) În cazul nerespectării dispozițiilor alin. (1), compania de transport respectivă este obligată să asigure transportul imediat al străinilor în cauză la locul de îmbarcare sau într-un alt loc pe care străinii îl acceptă și unde sunt acceptați. Dacă acest lucru nu este posibil, transportatorul este obligat să asigure cheltuielile determinate de acordarea drepturilor prevăzute la art. 9 alin. (4), precum și cele de punere în executare a măsurii nepermitterii intrării în România.

(3) Obligațiile prevăzute la alin. (2) sunt aplicabile și companiilor de transport cu care sosesc în România străinii aflați în tranzit, dacă:

- a) transportatorul care urmează să-i preia pentru a-i duce în țara de destinație refuză să-i îmbarce;
- b) autoritățile statului de destinație nu permit intrarea străinilor și îi returnează în România."

34. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2001:

"Art. 18. - (1) Controlul pașapoartelor și al celorlalte documente pentru trecerea frontierei de stat române, eliberate de autoritățile române, precum și al celor eliberate de autoritățile străine, recunoscute sau acceptate de statul român, potrivit legii, se face de către polițistul de frontieră."

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

A. Apelanta a opinat în sensul că dispozițiile art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 contravine altor dispoziții legale în vigoare, întrucât o societate de transport aerian nu dispune de dispozitive tehnice specifice și nu poate consulta baze de date relevante, aflate la îndemâna Poliției de frontieră, conform practicilor naționale și internaționale.

35. Susține că, în cazul operațiunilor de check in, efectuate online, fără bagaje de cală, verificarea acestor documente se face sumar la ușa avionului și constă în verificarea vizuală a conformității dintre fotografia de pe documentul prezentat pentru îmbarcare și pasagerul care se prezintă, concomitent cu scanarea cărții de îmbarcare. Apelanta consideră că interdicția reglementată de art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 ar fi încălcată doar în situația în care transportatorii aerieni cunosc aspectele reiterate, pot verifica din punct de vedere tehnic falsul, elementele falsificate sunt grosolane, vizibil cu ștersături, dar cu toate acestea îi transportă pe străini în România. Apreciază că Poliția de frontieră este singura autoritate care are dreptul de a verifica

prezența indicilor de falsificare sau de contrafacere a documentelor, sens în care recurge la dispozitivele tehnice pe care le deține și la bazele de date specifice; susține că trebuie făcută diferența dintre obligația transportatorilor de a verifica existența și valabilitatea documentelor de călătorie și obligația Poliției de frontieră de a verifica pe lângă valabilitate și autenticitatea/veridicitatea documentelor de călătorie prezentate spre control.

36. În opinia apelantei, modul în care este reglementat art. 7 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002, raportat la art. 134 pct. 1 din același act normativ, nu este în concordanță cu dispozițiile europene, în sensul că ar putea lăsa impresia că transportatorii aerieni ar avea și obligația de a verifica autenticitatea documentelor de călătorie folosite de către pasagerii străini, subrogându-se, astfel, în drepturile și obligațiile polițiștilor de frontieră. O astfel de interpretare vine însă în contradicție cu legislația europeană, cu legislația specifică Poliției de frontieră, cu practicile internaționale și face din societățile de transport subiectul activ al unei contravenții, în condițiile în care aceste societăți nu sunt organisme de control.

B. Intimatul a apreciat că cererea de sesizare este inadmisibilă, întrucât privește modul de aplicare a unei norme legale la situația de fapt dedusă judecării, în litigiul dintre părți, normă legală care este prevăzută expres și explicit și nu lasă loc de interpretări.

V. Punctul de vedere al completului de judecată care a formulat sesizarea

A. Cu privire la admisibilitatea sesizării

37. Instanța de trimitere a apreciat că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă pentru declanșarea acestei proceduri.

38. S-a arătat, astfel, că cererea este formulată în fața unui complet de judecată constituit la nivelul unui tribunal, care este investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță (apel), că de chestiunea de drept supusă dezlegării depinde soluționarea pe fond a cauzei, iar problema de drept în discuție este nouă și asupra acesteia instanța supremă nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

B. Cu privire la chestiunea de drept ce formează obiectul sesizării

39. Instanța de trimitere opinează că dispozițiile art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 sunt neechivoce, revenind acesteia, ca instanță investită cu soluționarea cauzei, competența să stabilească, în funcție de probele cauzei, dacă situația de fapt dedusă judecării în litigiul dintre părți se încadrează sau nu în textul de lege invocat, sub aspectul existenței subiectului și obiectului contravenției, a laturii obiective și subiective.

40. Se arată că problema, invocată de apelantă, referitoare la obligația companiei de transport aerian de a se dota cu mijloace tehnice de specialitate pentru a depista documentele sau vizele false, nu poate fi rezolvată prin folosirea mecanismului de prevenire a unei practici juridice neuniforme. De asemenea, instanța de trimitere apreciază că prin interpretarea propusă, apelanta tinde la o restrângere nejustificată a efectelor directe ce decurg din dispozițiile art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 cu privire la obligațiile sale.

VI. Jurisprudența instanțelor naționale în materie

41. La solicitarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, instanțele de judecată au transmis puncte de vedere sau simple opinii referitoare la problema de drept supusă dezlegării, unele însoțite de jurisprudență, din analiza cărora rezultă două orientări:

A. Unele instanțe au apreciat că, raportat la dispozițiile art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002, companiile de transport aerian au obligația de a efectua controlul pașapoartelor și al celorlalte documente sau vize.

42. Au opinat, respectiv s-au pronunțat în acest sens tribunalele Neamț (Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal), Ilfov (Secția civilă - deciziile nr. 2.208/A din 16 mai 2018, nr. 2.277/A din 23 mai 2018, nr. 2.084/A din 15 mai 2019 și nr. 1.596 din 8 aprilie 2019), Ialomița și

Suceava (Secția de contencios administrativ și fiscal).

43. În sprijinul acestei orientări s-a arătat că obligația controlului pașapoartelor și al celorlalte documente pentru trecerea frontierei de stat române, eliberate de autoritățile române, precum și al celor eliberate de autoritățile străine, recunoscute sau acceptate de statul român, potrivit legii, incumbă și companiilor de transport aeriene, conform dispozițiilor Convenției de aplicare a Acordului de la Schengen și prevederilor art. 18 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2001.

B. Alte instanțe au apreciat, dimpotrivă, că efectuarea controlului pașapoartelor și al celorlalte documente pentru trecerea frontierei de stat române, eliberate de autoritățile române, precum și al celor eliberate de autoritățile străine, recunoscute sau acceptate de statul român, potrivit legii, se face numai de către polițistul de frontieră.

44. Și-au exprimat opinia în acest sens Curtea de Apel Ploiești (Secția de contencios administrativ și fiscal), tribunalele București, Giurgiu, Maramureș (Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal) și Bihor (Secția a III-a contencios administrativ și fiscal) și Judecătoria Dorohoi.

45. În sprijinul acestei opinii au fost invocate dispozițiile art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002, art. 18 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2001, art. 26 alin. (1) lit. b) din Convenția de aplicare a acordului de la Schengen și Regulamentului (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen), arătându-se că din interpretarea acestora rezultă că sancțiunea prevăzută de dispozițiile art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 intervine numai în situația în care compania de transport aerian îmbarcă pasagerii care nu sunt în posesia documentelor de călătorie necesare pentru intrarea pe teritoriile părților contractante, după ce autoritățile de la frontieră au constatat lipsa documentelor de trecere a frontierei sau falsul/falsificarea acestora.

C. O opinie nuanțată a fost exprimată de Curtea de Apel Galați (Secția contencios administrativ și fiscal), în sensul că, deși controlul pașapoartelor și al celorlalte documente pentru trecerea frontierei se face de către polițistul de frontieră, lipsa documentelor respective trebuie și poate fi constatată de către companiile de transport aeriene, independent de intervenția polițistului de frontieră.

46. S-a apreciat că aducerea în România a străinilor cu documente ce prezintă urme de falsificare evidente trebuie și poate fi constatată de către companiile aeriene de transport, independent de intervenția polițistului de frontieră, faptele respective putând atrage răspunderea contravențională a companiei de transport, întrunirea elementelor constitutive ale contravenției verificându-se în funcție de situația concretă a fiecărei cauze.

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

47. Prin Adresa nr. 1.664/C/2.299/III-5/2019 din 5 august 2019, 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 recurs în interesul legii cu privire la problemele de drept ce formează obiectul sesizării.

VIII. Jurisprudența Curții Constituționale

48. Prin Decizia nr. 41 din 22 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 10 mai 2019, Curtea Constituțională a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 7 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002, statuând următoarele:

"16. În ceea ce privește criticile formulate de autorii excepției, referitoare la lipsa de claritate, precizie și previzibilitate a art. 7 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002, Curtea reține că acestea nu pot fi primite deoarece problema supusă controlului, și anume dacă angajatorul poate verifica falsurile din documentele celor pe care-i angajează este o problemă de

fapt care se examinează în concret de instanța de judecată și excedează controlului de constituționalitate. În acest cadru, instanța poate să verifice dacă angajatorul a întreprins diligențele corespunzătoare și necesare pentru a se asigura că persoana în cauză a fost angajată cu respectarea cerințelor legale și pe baza documentelor pe care persoana le prezintă la angajare."

IX. Raportul asupra chestiunii de drept

49. Prin raportul întocmit în cauză, conform art. 520 alin. (7) din Codul de procedură civilă, s-a apreciat că nu sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 519 din același cod, pentru declanșarea mecanismului privind pronunțarea unei hotărâri prealabile, propunându-se soluția respingerii sesizării.

X. Înalta Curte de Casație și Justiție

50. Examinând sesizarea, întrebările ce fac obiectul acesteia și raportul întocmit de judecătorul-raportor, constată următoarele:

51. Înainte de cercetarea în fond a problemelor de drept supuse dezbaterei, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept trebuie să analizeze dacă sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile.

52. Conform prevederilor art. 519 din Codul de procedură civilă:

"Dacă, în cursul judecății, un complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, constatând că o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, 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, va putea solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată."

53. Din cuprinsul dispozițiilor legale citate se desprind condițiile de admisibilitate pentru declanșarea procedurii de sesizare în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, condiții care trebuie să fie întrunite în mod cumulativ:

- existența unei chestiuni de drept; problema pusă în discuție trebuie să fie una veritabilă, susceptibilă să dea naștere unor interpretări diferite;
- chestiunea de drept să fie ridicată în cursul judecății în fața unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță;
- chestiunea de drept să fie esențială, în sensul că de lămurirea ei depinde soluționarea pe fond a cauzei; noțiunea de "soluționare pe fond" trebuie înțeleasă în sens larg, incluzând nu numai problemele de drept material, ci și pe cele de drept procesual, cu condiția ca de rezolvarea acestora să depindă soluționarea pe fond a cauzei;
- chestiunea de drept să fie nouă;
- chestiunea de drept să nu facă obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, iar Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat deja asupra problemei de drept printr-o hotărâre obligatorie pentru toate instanțele.

54. Procedând la analiza admisibilității sesizării, se constată că cea de-a doua condiție este îndeplinită, întrucât Înalta Curte de Casație și Justiție a fost sesizată de un complet din cadrul Tribunalului Iași - Secția a II-a civilă - contencios administrativ și fiscal, investit cu soluționarea cauzelor în ultimă instanță, potrivit dispozițiilor art. 34 alin. (2) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 și art. 95 pct. 2 din Codul de procedură civilă.

55. De asemenea, este îndeplinită și a treia condiție de admisibilitate referitoare la caracterul esențial al chestiunii de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei pendinte în care se ridică, deoarece, prin raportare la obiectul cauzei, soluția pe fond depinde de interpretarea

dispozițiilor art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 și art. 18 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2001.

56. În ceea ce privește prima cerință de admisibilitate se constată că se impun mai multe clarificări.

57. Pentru a fi justificată intervenția instanței supreme în scopul unificării jurisprudenței, prin intermediul mecanismului hotărârii prealabile, este necesar ca problema de interpretare a unui text de lege să fie reală, dificilă, întrucât norma juridică este redactată în termeni neclari sau poate conduce la soluții diferite în practica judiciară.

58. Din această perspectivă, în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a subliniat cu consecvență că în sesizarea instanței supreme cu procedura pronunțării unei hotărâri prealabile trebuie să fie identificată o problemă de drept care necesită cu pregnanță a fi lămurită, o normă legală îndoielnică, lacunară sau neclară, care să prezinte o dificultate suficient de mare, în măsură să reclame intervenția instanței supreme, în scopul rezolvării de principiu a chestiunii de drept și a înlăturării oricărei incertitudini care ar putea plana asupra securității raporturilor juridice deduse judecătii (a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 24 din 29 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 820 din 4 noiembrie 2015; Decizia nr. 6 din 30 ianuarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 144 din 24 februarie 2017; Decizia nr. 10 din 4 aprilie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 393 din 23 mai 2016).

59. Jurisprudența și doctrina au reținut, în mod constant, că dificultatea chestiunii de drept supuse dezbaterii trebuie să fie una veritabilă, întrucât, altfel, s-ar nesocoti principiile fundamentale ale organizării judecătorești din România, respectiv prerogativa judecătorilor de a interpreta ei înșiși legea și de a o aplica așa cum apreciază la circumstanțele cauzei.

60. Se apreciază că, în cauză, nu este vorba despre o veritabilă problemă de drept, controversată, din moment ce interpretarea ei nu prezintă un grad de dificultate suficient de mare, dispozițiile legale a căror interpretare se solicită neavând un caracter neclar, susceptibil de mai multe interpretări, de natură să determine pronunțarea unor hotărâri judecătorești divergente.

61. Pentru a evita transformarea mecanismului procedural reglementat de art. 519 din Codul de procedură civilă într-o cauză nejustificată de prelungire a procedurii judiciare și pentru a nu se deturna această procedură de la scopul său firesc, acela al unificării practicii judiciare prin rezolvarea de către instanța supremă a unei chestiuni de drept de care depinde soluționarea pe fond a cauzei, instanța de trimitere trebuie să arate în încheierea de sesizare care este problema de drept punctuală care necesită cu pregnanță a fi lămurită și în ce constă dificultatea de interpretare, în măsură să reclame intervenția instanței supreme în scopul rezolvării de principiu a chestiunii de drept.

62. Simpla dilemă cu privire la sensul unei norme de drept sau divergența de interpretare existentă între reclamant și pârât nu poate constitui temei pentru inițierea acestui mecanism de unificare jurisprudențială, considerându-se imperios necesar ca punctul de vedere al instanței de trimitere să cuprindă o argumentare temeinică asupra admisibilității sesizării (Decizia nr. 20 din 22 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 588 din 5 august 2015; Decizia nr. 31 din 19 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 918 din 11 decembrie 2015; Decizia nr. 21 din 13 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 774 din 4 octombrie 2016).

63. Deși instanța de trimitere a apreciat că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă pentru declanșarea acestei proceduri, aceasta a reținut că dispozițiile art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 sunt neechivoce, revenind instanței investite cu soluționarea cauzei competența să stabilească, în funcție de probele administrate în cauză, dacă situația de fapt dedusă judecătii în litigiul dintre părți se încadrează sau nu în textul de lege invocat, sub aspectul existenței subiectului și obiectului contravenției, a laturii obiective și subiective.

64. Instanța de trimitere a apreciat că problema, invocată de apelantă, referitoare la obligația companiei de transport aerian de a se dota cu mijloace tehnice de specialitate pentru a depista documentele sau vizele false, nu poate fi rezolvată prin folosirea mecanismului de prevenire a unei practici juridice neuniforme. De asemenea, instanța de trimitere a apreciat că, prin interpretarea solicitată, apelanta tinde la o restrângere nejustificată a efectelor directe ce decurg din aplicarea dispozițiilor art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 cu privire la obligațiile sale.

65. În considerentele Deciziei nr. 41 din 22 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 10 mai 2019, prin care a fost respinsă, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 7 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002, Curtea Constituțională a reținut că problema supusă controlului, și anume dacă transportatorul poate verifica falsurile din documentele celor pe care îi transportă, este o problemă de fapt care se examinează în concret de instanța de judecată și excedează controlului de constituționalitate.

66. Curtea Constituțională a mai reținut că, în acest cadru, instanța poate să verifice dacă transportatorul a întreprins diligentele corespunzătoare și necesare pentru a se asigura că persoana în cauză a fost transportată cu respectarea cerințelor legale și pe baza documentelor pe care persoana le prezintă la îmbarcare.

67. Instanța supremă constată că, prin sesizarea formulată, instanța de trimitere nu urmărește stabilirea înțelesului sau a conținutului normei, ci, mai degrabă, pornind de la un anumit rezultat al interpretării dispozițiilor legale, are în vedere doar aplicarea normei, cu scopul de a identifica soluția ce trebuie dispusă în cauză.

68. Astfel cum s-a reținut în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție în legătură cu pronunțarea unei hotărâri prealabile (Decizia nr. 16 din 23 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 779 din 5 octombrie 2016), operațiunea de interpretare și aplicare a textului de lege la diferite circumstanțe ce caracterizează fiecare litigiu nu poate fi atribuită completului constituit pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile, ci revine instanței de judecată investite cu soluționarea cauzei. Instanței de judecată îi revine rolul de a realiza o interpretare cazuală sau judiciară, care presupune ca, anterior soluționării cauzei, să studieze circumstanțele particulare ale speței deduse judecătii, să realizeze calificarea juridică a cererii și, ulterior, interpretarea normei de drept și aplicarea acesteia, pentru emiterea actului jurisdicțional final.

69. Întrucât obiectul procedurii prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă constă în interpretarea de către Înalta Curte de Casație și Justiție a unor norme de drept îndoielnice, lacunare sau neclare, care sunt determinante pentru soluționarea pe fond a cauzei, iar finalitatea demersului constă în împiedicarea apariției unei jurisprudențe neunitare în materie, rezultă că instanța supremă nu poate fi investită, în cadrul acestei proceduri, cu însăși interpretarea și aplicarea legii în scopul soluționării cauzei respective, atribut ce intră și trebuie să rămână în sfera de competență a instanței de judecată.

70. Pentru considerentele arătate, constatând că nu sunt îndeplinite, cumulativ, condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă, în temeiul art. 521 alin. (1) din același cod,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca inadmisibilă, sesizarea formulată de Tribunalul Iași - Secția a II-a civilă - contencios administrativ și fiscal, în Dosarul nr. 33.478/245/2017, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarelor chestiuni de drept:

"Dacă, raportat la art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată, cu modificările și completările ulterioare, compania aeriană are sau nu obligația de a efectua controlul pașapoartelor și al celorlalte documente sau vize, sau sancțiunea prevăzută de dispoziția legală intervine numai în situația în care îmbarcă pasagerii care nu sunt în posesia documentelor de călătorie necesare pentru intrarea pe teritoriile părților contractante după ce autoritățile de la frontieră au constatat lipsa documentelor de trecere a frontierei sau falsul/falsificarea acestora;

Dacă, prin raportare la dispozițiile Convenției de aplicare a Acordului de la Schengen din 14 iunie 1985 privind eliminarea graduală a controalelor la frontierele comune, din 19 iunie 1990, și la dispozițiile art. 18 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 105/2001 privind frontiera de stat a României, aprobată cu modificări prin Legea nr. 243/2002, cu modificările și completările ulterioare, controlul pașapoartelor și al celorlalte documente pentru trecerea frontierei de stat române, eliberate de autoritățile române, precum și al celor eliberate de autoritățile străine, recunoscute sau acceptate de statul român, potrivit legii, se face numai de către polițistul de frontieră sau și de către companiile de transport aeriene".

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

WWW.JURIKO