

## SENTINȚĂ CIVILĂ Nr. 4756/2017 din 6 decembrie 2017

CURTEA DE APEL BUCUREȘTI

SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

**SENTINȚĂ CIVILĂ Nr. 4.756**

**Ședința publică din 6 decembrie 2017**

Dosar nr. 3.300/2/2017

Curtea constituită din:

Președinte - A.J.

Grefier - G.P.

Pe rol fiind soluționarea acțiunii în contencios administrativ și fiscal formulate de reclamanta ....., în contradictoriu cu pârâțul Ministerul Finanțelor Publice, având ca obiect "anulare act administrativ - ORD 2.632/08/11/2016".

Dezbaterile orale au avut loc în ședința publică din data de 22.11.2017, fiind consemnate în cuprinsul încheierii de la acea dată, care face parte integrantă din prezența hotărâre, când Curtea, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea cauzei pentru data de 6.12.2017, când a pronunțat prezenta sentință.

### **Cererile**

**Prin acțiunea** înregistrată pe rolul acestei instanțe în data de 28.04.2017, reclamanta ..... a chemat în judecată pe pârâțul Ministerul Finanțelor Publice, solicitând instanței ca prin hotărârea pe care o va pronunța să dispună:

1. Anularea Ordinului nr. 2.632/8.11.2016 emis de pârât.

**În fapt**, reclamanta a afirmat, în esență, că ordinul de mai sus este nelegal deoarece încalcă principiul autonomiei locale consacrat de art. 120 alin. (1) din Constituție, de art. 3 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 și de Carta europeană a autonomiei locale, încalcă prevederile Legii nr. 24/2000 prin aceea că nu este emis în baza și în executarea legilor și a celorlalte acte normative de nivel superior, încalcă prevederile art. 60 alin. (4), art. 68 alin. (2) și (3) din Codul de procedură fiscală prin aceea că reglementează aspecte care ar trebui reglementate prin ordin comun al ministrului finanțelor publice și al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice.

Reclamanta a mai arătat că se încalcă art. 4 și art. 7 alin. (1), (2) și (4) din Legea nr. 52/2003 prin aceea că anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ trebuia adus la cunoștința publicului, precum și prevederile Hotărârii Guvernului nr.

521/2005 prin aceea că nu au fost consultate structurile asociative ale autorităților publice locale, deși ordinul contestat le privește în mod direct.

În drept, reclamanta a invocat Legea nr. 554/2004.

**Pârâtul a depus întâmpinare** prin care a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată, afirmând că actul normativ atacat nu reglementează transmiterea și conținutul informațiilor privitoare la bunurile imobile ale rezidenților altor state UE și nici termenele și procedura de realizare a acestei transmiteri (art. 60 din Codul de procedură fiscală), că nu reglementează nici periodicitatea, formatul și modalitatea de transmitere a informațiilor între organul fiscal central și organul fiscal local [art. 68 alin. (2) și (3) din Codul de procedură fiscală] și că nu era necesară nicio consultare a structurilor asociative ale autorităților publice locale, deoarece ordinul reglementează sistemul informativ PatrimVen care este gestionat și operat de Ministerul Finanțelor Publice prin ANAF, scopul ordinului fiind acela de a pune serviciile electronice și la dispoziția celorlalte autorități și instituții publice.

**Reclamanta nu a depus răspuns la întâmpinare.**

În dovedirea acțiunii și în apărare, părțile au depus la dosar înscrisuri.

### **Analizând**

Prin Ordinul MFP nr. 2.632/8.11.2016, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 917 din 15.11.2016, s-a dispus extinderea utilizării sistemului informatic PatrimVen prin punerea la dispoziția autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală (art. 1), prevăzându-se totodată că utilizarea de către autoritățile și instituțiile publice a sistemului informatic PatrimVen se face în baza unui protocol de aderare care include lista serviciilor disponibile din cadrul sistemului informatic, precum și descrierea interfețelor de acces la acesta (art. 2), protocol al cărui model este prevăzut în anexa nr. 1 a ordinului.

Ordinul a prevăzut, de asemenea, în anexa nr. 2, și procedura de aprobare a accesului la serviciile disponibile în cadrul sistemului informatic PatrimVen.

Ordinul menționează că sistemul informatic PatrimVen poate fi utilizat de către autoritățile și instituțiile publice (inclusiv de autoritățile administrației publice locale) atât pentru ca acestea să acceseze informațiile înregistrate deja în sistem, cât și pentru ca acestea să furnizeze/să încarce informații în sistem [art. 2 alin. (2)].

În cuprinsul Protocolului de aderare la sistem (anexa nr. 1 a ordinului) sunt menționate și o serie de obligații și condiții în sarcina autorităților și instituțiilor publice care doresc să aibă acces, cum ar fi "să transmită la MFP, în termen, complet și corect, datele necesare alimentării sistemului (pct. 2.4)", să "numească una sau două persoane în calitate de administrator de interoperabilitate (pct. 2.5), "Sistemul informatic PatrimVen va transmite documentele, datele și informațiile solicitate numai dacă autoritatea/instituția publică furnizează, la termen și complet, informațiile necesare. (pct. 3.2)", "Utilizatorii folosesc serviciile PatrimVen în situația în care

autoritățile/instituțiile publice trebuie să își îndeplinească obligațiile prevăzute de lege, precum și pentru realizarea schimbului de informații. (pct. 3.4)" etc.

Analizând legalitatea ordinului, instanța constată:

Legalitatea unui act administrativ se analizează în raport cu întregul sistem juridic de nivel superior, în special în raport cu actele normative/administrative în baza cărora este emis. În acest sens sunt incidente atât dispozițiile de principiu conținute de art. 1 alin. (5) din Constituție (care consacră supremația Constituției și a legilor), cât și dispozițiile art. 77 și 78 din Legea nr. 24/2000, potrivit cărora:

**Articolul 77:** Ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe bază și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. În formula introductivă a acestor acte normative vor fi cuprinse toate temeiurile juridice prevăzute la art. 42 alin. (4). Sfera reglementării.

**Articolul 78:** Ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora.

Din cele expuse mai sus rezultă că respectarea principiului legalității presupune nu doar ca un act administrativ să nu contravină vreunei prevederi de nivel superior, ci și (chiar în primul rând) să existe o dispoziție normativă/administrativă superioară care să permită emiterea actului în discuție (să existe deci un temei juridic pentru emiterea actului, pentru ca el să ia ființă și să fie inclus în legislația pozitivă).

Aplicând considerațiile de mai sus la speța concretă, se constată:

În preambulul ordinului contestat se menționează că el a fost emis în temeiul:

- art. 10 alin. (4) din Hotărârea Guvernului nr. 34/2009 (În exercitarea atribuțiilor sale, ministrul finanțelor publice emite ordine și instrucțiuni, în condițiile legii.). Acest temei juridic nu este pus în discuție de către reclamantă și, astfel, nu interesează speța de față;

- art. 11 alin. (3) lit. a) și c) din Codul de procedură fiscală [Organul fiscal poate transmite informațiile pe care le deține: **a)** autorităților publice, în scopul îndeplinirii obligațiilor prevăzute de lege; **c)** autorităților judiciare competente, potrivit legii];

- art. 60 alin. (4) din Codul de procedură fiscală (În scopul realizării schimbului automat obligatoriu de informații prevăzut la art. 291, organul fiscal local are obligația de a transmite organului fiscal central informații cu privire la bunurile imobile deținute în proprietate de rezidenți ai altor state membre ale Uniunii Europene pe teritoriul respectivei unități administrativ-teritoriale. Transmiterea și conținutul informațiilor, precum și termenele și procedura de realizare a acestora se aprobă prin ordin comun al ministrului finanțelor publice și al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice. Organul fiscal local transmite organului fiscal

central, la cererea acestuia, și alte informații cu relevanță fiscală disponibile, în format electronic.);

- art. 61 alin. (3) din Codul de procedură fiscală [Organul fiscal central la cererea justificată a organului fiscal local sau a altei autorități publice centrale și locale transmite informațiile primite potrivit alin. (2) lit. a) referitoare la conturile bancare, în scopul îndeplinirii de către aceste autorități a atribuțiilor prevăzute de lege. Solicitarea și transmiterea de informații se fac prin intermediul sistemului informatic pus la dispoziție de către A.N.A.F. Pe bază de protocol, încheiat între organul fiscal central și organul fiscal local sau altă autoritate publică, se poate asigura accesul direct în baza de date a organului fiscal central.];

- art. 68 alin. (2) și (3) din Codul de procedură fiscală [(2) Organele fiscale locale sunt obligate să transmită organului fiscal central informații privind bunurile imobile și mijloacele de transport deținute de persoanele fizice sau juridice pentru care există obligația declarării conform Codului fiscal. Periodicitatea, formatul și modalitatea de transmitere se stabilesc prin ordin comun al ministrului finanțelor publice și al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice. (3) Organul fiscal central este obligat să transmită organelor fiscale locale informații privind sursele de venit ale persoanelor fizice. Periodicitatea, formatul și modalitatea de transmitere se stabilesc prin ordin comun al ministrului finanțelor publice și al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice.);

- art. 69 alin. (5) din Codul de procedură fiscală [Certificatul de atestare fiscală, adeverința de venit sau documentul prevăzut la alin. (4) poate fi emis și transmis în formă electronică în baza unui protocol încheiat între instituția/autoritatea publică și organul fiscal emitent al acestuia. În acest caz, certificatul, adeverința sau documentul prevăzut la alin. (4) este valabil și fără semnătura persoanelor împuternicite ale organului fiscal, potrivit legii, și ștampila organului emitent.].

În ceea ce privește art. 11 alin. (3) lit. a) și c) din Codul de procedură fiscală [Organul fiscal poate transmite informațiile pe care le deține: a) autorităților publice, în scopul îndeplinirii obligațiilor prevăzute de lege; c) autorităților judiciare competente, potrivit legii], acesta reglementează doar posibilitatea organului fiscal de a transmite informațiile pe care le deține către autorități terțe, fără a specifica nimic despre modalitatea de transmitere a informațiilor, despre sistemul informatic PatrimVen și nici despre o eventuală abilitare a Ministerului Finanțelor Publice de a emite vreo reglementare în acest sens.

În ceea ce privește art. 60 alin. (4) din Codul de procedură fiscală (În scopul realizării schimbului automat obligatoriu de informații prevăzut la art. 291, organul fiscal local are obligația de a transmite organului fiscal central informații cu privire la bunurile imobile deținute în proprietate de rezidenți ai altor state membre ale Uniunii Europene pe teritoriul respectivei unități administrativ-teritoriale. Transmiterea și

conținutul informațiilor, precum și termenele și procedura de realizare a acestora se aprobă prin ordin comun al ministrului finanțelor publice și al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice. Organul fiscal local transmite organului fiscal central, la cererea acestuia, și alte informații cu relevanță fiscală disponibile, în format electronic.), după cum se observă cu claritate din chiar conținutul textului legal, punerea lui în aplicare nu se poate realiza unilateral de către Ministerul Finanțelor Publice, ci prin emiterea unui ordin comun al ministrului finanțelor publice și al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice. Se observă deci că textul nu conține nicio abilitare a Ministerului Finanțelor Publice pentru punerea lui în aplicare sub niciun aspect.

În ceea ce privește art. 61 alin. (3) din Codul de procedură fiscală [Organul fiscal central la cererea justificată a organului fiscal local sau a altei autorități publice centrale și locale transmite informațiile primite potrivit alin. (2) lit. a) referitoare la conturile bancare, în scopul îndeplinirii de către aceste autorități a atribuțiilor prevăzute de lege. Solicitarea și transmiterea de informații se fac prin intermediul sistemului informatic pus la dispoziție de către A.N.A.F. Pe bază de protocol, încheiat între organul fiscal central și organul fiscal local sau altă autoritate publică, se poate asigura accesul direct în baza de date a organului fiscal central.]

Se observă că acest text legal ar putea constitui temei juridic pentru ordinul contestat, dar numai în ceea ce privește transmiterea informațiilor bancare, nu și a celorlalte informații menționate în anexa nr. 1 a ordinului, și numai la solicitarea autorităților și instituțiilor publice, nu și la solicitarea organului fiscal central și numai dacă ar exista o abilitare expresă a Ministerului Finanțelor Publice în a reglementa condițiile de acces la sistemul informatic al ANAF.

Or, textul nu conține o astfel de normă de abilitare.

În ceea ce privește art. 68 alin. (2) și (3) din Codul de procedură fiscală [(2) Organele fiscale locale sunt obligate să transmită organului fiscal central informații privind bunurile imobile și mijloacele de transport deținute de persoanele fizice sau juridice pentru care există obligația declarării conform Codului fiscal. Periodicitatea, formatul și modalitatea de transmitere se stabilesc prin ordin comun al ministrului finanțelor publice și al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice. (3) Organul fiscal central este obligat să transmită organelor fiscale locale informații privind sursele de venit ale persoanelor fizice. Periodicitatea, formatul și modalitatea de transmitere se stabilesc prin ordin comun al ministrului finanțelor publice și al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice.], se observă, în mod similar art. 60 alin. (4) din Codul de procedură fiscală, că punerea lui în aplicare nu se poate realiza unilateral de către Ministerul Finanțelor Publice, ci prin emiterea unui ordin comun al ministrului finanțelor publice și al ministrului dezvoltării regionale și

administrației publice. Se observa deci că textul nu conține nicio abilitare a Ministerului Finanțelor Publice pentru punerea lui în aplicare sub niciun aspect.

În ceea ce privește art. 69 alin. (5) din Codul de procedură fiscală [Certificatul de atestare fiscală, adeverința de venit sau documentul prevăzut la alin. (4) poate fi emis și transmis în formă electronică în baza unui protocol încheiat între instituția/autoritatea publică și organul fiscal emitent al acestuia. În acest caz, certificatul, adeverința sau documentul prevăzut la alin. (4) este valabil și fără semnătura persoanelor împuternicite ale organului fiscal, potrivit legii, și ștampila organului emitent.], se observă că textul nu conține niciun fel de abilitare a Ministerului Finanțelor Publice pentru punerea lui în aplicare sub niciun aspect.

În concluzie, niciunul din temeiurile juridice invocate de pârât în preambulul ordinului contestat nu justifică emiterea acestuia.

Ca atare, sunt încălcate prevederile art. 77 - 78 din Legea nr. 24/2000, precum și prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție.

Sușinerile pârâtului în sensul că ordinul nu ar fi fost emis în vederea punerii în aplicare a art. 60 și a art. 68 alin. (2) și (3) din Codul de procedură fiscală nu pot fi primite, din cauza faptului că aceste temeiuri juridice sunt invocate chiar de emitent în preambulul actului, în aplicarea obligației instituite de art. 42 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, potrivit căreia "La celelalte categorii de acte normative formula introductivă cuprinde autoritatea emitentă, denumirea generică a actului, în funcție de natura sa juridică, precum și temeiurile juridice pe baza și în executarea cărora actul a fost emis".

Față de argumentele de mai sus, instanță constata că ordinul este nelegal, urmând deci a fi anulat.

În ceea ce privește celelalte motive de nelegalitate invocate de reclamantă, instanța reține:

Cu referire la nerespectarea Hotărârii Guvernului nr. 521/2005, instanța reține că, potrivit art. 3 alin. (1) din acest act normativ, "Proiectele de acte normative care privesc în mod direct autoritățile administrației publice locale trebuie transmise președinților structurilor asociative ale acestora de către autoritatea administrației publice centrale inițiatoare, cu cel puțin 15 zile înainte de prezentarea, spre însușire, de către conducătorul acesteia".

Această prevedere reprezintă punerea în aplicare a art. 8 din Legea nr. 215/2001, potrivit căreia "Autoritățile administrației publice centrale vor consulta, înainte de adoptarea oricărei decizii, structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, în toate problemele care le privesc în mod direct, potrivit legii".

Or, se observă că, deși accesul și condițiile de acces la sistemul informatic PatrimVen vizează în mod direct și autoritățile administrației publice locale (ordinul stabilind nu numai drepturi, ci și obligații în sarcina acestora), nu a existat nicio

consultare a acestora prin intermediul structurilor asociative, fiind deci încălcată Hotărârea Guvernului nr. 521/2005.

Cu referire la nerespectarea Legii nr. 52/2003, instanța reține că, potrivit art. 7 alin. (1), (2) și (4) din lege:

(1) În cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative autoritatea administrației publice are obligația să publice un anunț referitor la această acțiune în site-ul propriu, să-l afișeze la sediul propriu, într-un spațiu accesibil publicului, și să-l transmită către mass-media centrală sau locală, după caz. Autoritatea administrației publice va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informații.

(2) Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștința publicului, în condițiile alin. (1), cu cel puțin 30 de zile lucrătoare înainte de supunerea spre avizare de către autoritățile publice. Anunțul va cuprinde: data afișării, o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul-limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ.

(4) La publicarea anunțului, autoritatea administrației publice va stabili o perioadă de cel puțin 10 zile calendaristice pentru proiectele de acte normative prevăzute la alin. (2), pentru a primi în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice.

Or, în cauză nu s-a făcut dovada că pârâtul ar fi publicat un anunț privind elaborarea acestui ordin, nici că publicarea s-ar fi făcut cu minimum 30 de zile lucrătoare înainte de aprobarea ordinului și nici că s-ar fi alocat 10 zile calendaristice pentru a se primi propuneri/sugestii.

Ca atare, a fost încălcată și Legea nr. 52/2003.

Conchizând, față de argumentele de mai sus, instanța va admite acțiunea și va anula ordinul contestat, urmând ca prezenta hotărâre, în cazul rămânerii ei definitive, să fie publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, potrivit art. 23 din Legea nr. 554/2004.

PENTRU ACESTE MOTIVE,

În numele legii,

HOTĂRĂȘTE:

Admite acțiunea formulată de reclamanta ..... în contradictoriu cu pârâtul Ministerul Finanțelor Publice, cu sediul în București, str. Apolodor nr. 17, sectorul 5.

Anulează Ordinul MFP nr. 2.632/2016.

Prezenta hotărâre se va publica în Monitorul Oficial al României, Partea I, după rămânerea ei definitivă, potrivit art. 23 din Legea nr. 554/2004.

Cu recurs, în 15 zile de la comunicare. Recursul se va depune la Curtea de Apel București - Secția a VIII-a, sub sancțiunea nulității.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 6.12.2017.

PREȘEDINTE,

**A.J.**

Grefier,

**G.P.**