

Ioana Maria Costea

Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași

Contenciosul financiar și fiscal

Note de curs

Editura
Hamangiu
2022

CUPRINS

CAPITOLUL I. CONTENCIOSUL FINANCIAR. CONTENCIOSUL

BUGETAR ȘI FISCAL. GENERALITĂȚI _____ 1

Secțiunea 1. Conceptul de contencios _____ 1

Secțiunea a 2-a. Aspecte generice privind dreptul financiar _____ 3

CAPITOLUL AL II-LEA. CONTENCIOSUL RAPORTURILOR

DE DREPT BUGETAR _____ 5

Secțiunea 1. Aspecte generice _____ 5

§1. Raportul de drept bugetar _____ 5

§2. Sistemul de bugete _____ 8

§3. Controlul financiar _____ 10

3.1. Niveluri de intervenție _____ 10

3.1.1. Controlul financiar al bugetelor centrale _____ 10

3.1.2. Controlul financiar al bugetelor locale _____ 11

3.1.3. Controlul în sistemul bugetar

al Uniunii Europene _____ 11

3.2. Forme de control _____ 12

3.2.1. Controlul intern/managerial _____ 12

3.2.2. Controlul financiar preventiv _____ 12

3.2.3. Auditul public intern _____ 13

3.2.4. Auditul public extern – controlul ulterior

al Curții de Conturi _____ 14

3.2.5. Controlul fondurilor europene _____ 14

§4. Control financiar *versus* contencios financiar _____ 15

Secțiunea a 2-a. Curtea de Conturi a României _____ 15

§1. Aspecte generice privind Curtea de Conturi _____ 16

§2. Competența *ratione personae* a Curții de Conturi _____ 19

§3. Procedura de lucru a Curții de Conturi _____ 21

3.1. Conceptul de „audit” _____ 21

3.2. Auditul Curții de Conturi _____ 22

3.2.1. Auditul de conformitate – controlul Curții

de Conturi a României _____ 23

3.2.2. Elementele controlului. Planificarea

activităților de control _____ 24

3.2.3. Principiile controlului	29
3.3. Etapele controlului	29
3.3.1. Planificarea controlului	29
3.3.2. Derularea controlului	31
§4. Acte de control întocmite de Curtea de Conturi	33
4.1. Raportul de control	34
4.2. Nota de relații	43
4.3. Nota de constatare	44
4.4. Nota privind propunerea de apelare la serviciile unui expert	45
4.5. Nota privind propunerea de sesizare a altor autorități abilitate de lege să aplice sancțiunea contravențională, ca urmare a unor abateri constatate de Curtea de Conturi	45
4.6. Nota privind propunerea de solicitare a unor instituții specializate ale statului să efectueze cu prioritate unele verificări de specialitate	46
4.7. Procesul-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor	46
4.8. Procesul-verbal de constatare a abaterilor și de aplicare a amenzii civile prevăzute la art. 62 din Legea nr. 94/1992	50
4.9. Procesul-verbal de constatare a încălcării obligațiilor prevăzute la art. 5 alin. (2) și de aplicare a penalităților prevăzute la art. 63 din Legea nr. 94/1992	52
4.10. Nota de conciliere	53
§5. Documentele de valorificare pentru raportul de control. Decizia	53
§6. Contestatia prealabilă în materie de contencios bugetar	56
§7. Contestarea judiciară în materie de contencios bugetar	67
§8. Suspendarea efectelor deciziei Curții de Conturi	75
§9. Căi judiciare de atac – recursul	77
§10. Sesizarea organelor de urmărire penală competente	82

§11. Acțiunea specială în răspundere a Curții de Conturi	83
<i>Secțiunea a 3-a. Curtea de Conturi Europeană</i>	85
§1. Aspecte generale privind competența Curții de Conturi Europene	86
§2. Metodologii de lucru	88
2.1. Metodologia DAS	89
2.2. Auditul performanței	90
§3. Standarde de audit	92
§4. Manuale de audit ale Curții de Conturi Europene	92
4.1. Manual de audit al performanței	93
4.2. Manualul auditului financiar și al auditului de conformitate	95
§5. Valorificarea concluziilor auditului – raportul de <i>follow-up</i>	98
<i>Secțiunea a 4-a. Contenciosul raporturilor bugetare cu fonduri europene</i>	98
§1. Aspecte generice privind fondurile europene și utilizarea acestora	99
1.1. Cadrul Financiar Multianual. Bugetul Uniunii Europene	99
1.2. Cheltuielile din fondurile Uniunii Europene	101
§2. Contractul de finanțare	104
§3. Controlul bugetar în Uniunea Europeană – protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene	110
3.1. Conceptul de neregulă	110
3.1.1. Conceptul de neregulă în legislația națională	110
3.1.2. Conceptul de neregulă în legislația europeană	116
3.2. Controlul unional al utilizării fondurilor europene	119
3.3. Controlul național al utilizării fondurilor europene	121
3.3.1. Aspecte generale	122
3.3.2. Procedura de control	124
§4. Actele de control emise în cadrul finanțărilor din fonduri europene	125

§5. Contestația prealabilă în materia fondurilor europene _____	131
§6. Contestarea judiciară în materia fondurilor europene _____	137
§7. Suspendarea efectelor actului atacat _____	144
§8. Căi judiciare de atac – recursul _____	146
§9. Sesizarea organelor de urmărire penală. Cumul de răspunderi _____	151

CAPITOLUL AL III-LEA. CONTENCIOSUL RAPORTURILOR

DE DREPT FISCAL _____	157
<i>Secțiunea 1. Aspecte generice _____</i>	<i>157</i>
§1. Raportul de drept fiscal _____	157
§2. Raportul de drept vamal. Contenciosul vamal _____	158
<i>Secțiunea a 2-a. Controlul fiscal _____</i>	<i>159</i>
§1. Considerații introductive _____	159
§2. Obiectul controlului fiscal – activitatea generatoare de venituri _____	161
§3. Inspekția fiscală _____	175
§4. Controlul inopinat _____	183
§5. Controlul antifraudă _____	184
§6. Verificarea situației fiscale personale de către organul fiscal central _____	185
§7. Verificarea documentară _____	190
<i>Secțiunea a 3-a. Actele contestabile în contenciosul fiscal _____</i>	<i>191</i>
<i>Secțiunea a 4-a. Contestația prealabilă în materie fiscală _____</i>	<i>194</i>
<i>Secțiunea a 5-a. Contestarea judiciară în materie fiscală _____</i>	<i>205</i>
§1. Considerații generale _____	205
§2. Contestarea judiciară – procedura privind acțiunile în anulare _____	218
2.1. Scenariul „clasic”: decizia de soluționare a contestației a fost emisă _____	218
2.2. Scenariu „alterat”: decizia de soluționare a contestației nu a fost emisă _____	225
2.3. Scenariu „alternativ”: alte decizii _____	227
2.3.1. Decizia de suspendare a soluționării contestației _____	227
2.3.2. Decizia de reverificare _____	233

§3. Contestarea judiciară – procedura privind acțiunile în obligație de a face „pure” _____	234
§4. Căi de atac – recursul _____	241
§5. Delimitări _____	246
<i>Secțiunea a 6-a. Suspendarea executării actului administrativ fiscal _____</i>	246
<i>Secțiunea a 7-a. Procedura specială a reexaminării deciziei de soluționare _____</i>	249
<i>Secțiunea a 8-a. Proceduri speciale amiabile _____</i>	251
<i>Secțiunea a 9-a. Sesizarea organelor de urmărire penală. Cumul de răspunderi _____</i>	253

CAPITOLUL AL IV-LEA. CONTENCIOSUL EXECUTĂRII SILITE

A CREAŢELOR FISCALE _____ 257

<i>Secțiunea 1. Dispoziții generale privind executarea silită a creanțelor fiscale _____</i>	257
§1. Aspecte generice privind executarea silită a creanțelor fiscale _____	257
§2. Prescripția dreptului de a cere executarea silită ori de a cere compensarea _____	263
§3. Formele executării silite _____	264
§4. Valorificarea bunurilor sechestrate _____	268
§5. Cheltuieli de executare. Eliberarea și distribuirea sumelor realizate prin executare silită _____	269
<i>Secțiunea a 2-a. Contestația la executare silită _____</i>	270
<i>Secțiunea a 3-a. Contenciosul măsurilor asigurătorii în materie fiscală _____</i>	273

CAPITOLUL AL V-LEA. CONTENCIOSUL CONTRAVENȚIONAL

ÎN MATERIE FISCALĂ _____ 276

<i>Secțiunea 1. Contravenții – elemente generice _____</i>	277
<i>Secțiunea a 2-a. Scurt inventar de contravenții _____</i>	280
§1. Contravenții privind obligațiile declarative _____	280
1.1. Înregistrarea fiscală _____	280
1.2. Declarațiile fiscale _____	281
§2. Contravenții privind evidențele financiar-contabile _____	283
§3. Contravenții privind comunicarea de informații _____	289
§4. Contravenții privind controlul fiscal _____	294

§5. Contravenții privind impunerile prin reținere la sursă _____	296
§6. Contravenții privind executarea silită _____	299
§7. Contravenții privind obligații speciale _____	301
§8. Contravenții privind regimul caselor de marcat _____	303
§9. Contravenții privind derularea unor activități comerciale _____	304
<i>Secțiunea a 3-a. Contestarea procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției _____</i>	305
<i>Secțiunea a 4-a. Calea de atac – apelul _____</i>	310

CAPITOLUL AL VI-LEA. CONTENCIOSUL PENAL. FRAUDA

ȘI EVAZIUNEA FISCALĂ _____ 312

<i>Secțiunea 1. Comportament fiscal _____</i>	312
<i>Secțiunea a 2-a. Fraudă fiscală _____</i>	314
<i>Secțiunea a 3-a. Legea nr. 241/2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale _____</i>	317
§1. Infrațiuni asimilate infracțiunilor de evaziune fiscală _____	317
1.1. Articolul 3 din Legea nr. 241/2005 _____	317
1.2. Articolul 4 din Legea nr. 241/2005 _____	318
1.3. Articolul 5 din Legea nr. 241/2005 _____	319
1.4. Articolul 6 ¹ din Legea nr. 241/2005 _____	320
1.5. Articolul 7 din Legea nr. 241/2005 _____	320
§2. Infrațiuni de evaziune fiscală _____	322
2.1. Articolul 8 din Legea nr. 241/2005 _____	322
2.2. Articolul 9 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 241/2005 _____	325
2.3. Articolul 9 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 241/2005 _____	327
2.4. Articolul 9 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 241/2005 _____	330
2.5. Articolul 9 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 241/2005 _____	332
2.6. Articolul 9 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 241/2005 _____	333
2.7. Articolul 9 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 241/2005 _____	335
2.8. Articolul 9 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 241/2005 _____	336
2.9. Forme agravate _____	336
§3. Cauze de reducere a pedepselor și de nepedepsire _____	340

Ioana Maria Costea

Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași

Contenciosul financiar și fiscal

Note de curs

Editura
Hamangiu
2022

§6. Contestarea judiciară în materia fondurilor europene

Sediul materiei este dat de Legea nr. 554/2004.

Acțiunea poate privi anularea unui act administrativ și, eventual, restituirea unor sume sau radierea sumelor din registrele autorității de control, atunci când actul atacat este titlu de creanță. Actul poate avea sens pozitiv, în sensul că stabilește anumite drepturi ori obligații, sau negativ, în sensul că refuză acordarea acestora. Actul administrativ de refuz nu se confundă cu lipsa actului; în această ipoteză poate fi formulat și un capăt de cerere secundar privind obligarea pârâtei la emiterea actului solicitat ori realizarea procedurii solicitate.

Acțiunea poate privi o obligație de a face atunci când autoritatea de management nu a emis un act solicitat (implicit decizia de soluționare a contestației). În această ipoteză, acțiunea se introduce fără a parcurge procedura prealabilă. Această ipoteză este incidentă, spre exemplu, în materie de recunoaștere a cheltuielilor deductibile ori în materie de gestiune a creanțelor, când autoritatea de management nu procedează la stingerea ori radierea creanțelor în termenul legal, prin compensare, de exemplu.

Acțiunea în recunoașterea drepturilor este o specie a acțiunilor în obligație de a face, de vreme ce drepturile sunt recunoscute prin emiterea unui act administrativ, iar instanța nu se poate substitui organului administrativ: un contencios al cheltuielilor eligibile, al plăților datorate și neefectuate, al accesoriilor cuvenite.

Acțiunea poate consta în cererea de reparare a unui prejudiciu.

Acțiunea poate consta în chestiuni contractuale privind nulitatea contractului, anularea acestuia, rezoluțiunea ori rezilierea sau chiar obligarea la executarea unei obligații contractuale.

Excepția de nelegalitate nu poate fi promovată împotriva actului administrativ unilateral.

Sunt posibile și incidente procedurale, cum ar fi invocarea unei excepții de neconstituționalitate, de trimitere prejudicială ori prealabilă.

Sunt posibile două scenarii:

(1) contestarea judiciară a soluției la procedura prealabilă derulată în temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004;



Trib. București, s. a II-a cont. adm. și fisc., sent. nr. 590 din 8 februarie 2022^[1]: „Reclamantul A.A., în contradictoriu cu pârâtul Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene – Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Capital Uman, a solicitat anularea deciziei nr. 452 din 27 septembrie 2019 și a scrisorii standard de informare privind cererea de rambursare nr. 3. În motivare, s-a arătat că în mod greșit nu s-a autorizat plata sumei de 2.478 de lei, pentru depășirea sumelor bugetare, valorile corespunzătoare liniilor bugetare fiind modificate prin actul adițional nr. 3. Reclamanta a considerat că în soluționarea contestației nu au fost analizate motivele expuse și nici nu s-a motivat de ce s-au respins solicitările reclamantei de îndreptare a erorilor materiale din cererea de rambursare”.

(2) contestarea judiciară a deciziei de soluționare a contestației derulată în temeiul art. 51 din O.U.G. nr. 66/2011.

În ambele scenarii, în format clasic, obiectul acțiunii este dat de (i) actul/decizia de soluționare a plângerii prealabile/contestației prealabile și de (ii) decizia atacată/titlul de creanță atacat (procesul-verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanței bugetare ori nota de constatare a neregulilor și de aplicare a corecțiilor financiare). Nu sunt contestabile înscrisurile care reprezintă rezultate tranzitorii și nu sunt acte administrative.



I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1957 din 16 iunie 2016^[2]: „Prelabil, se va reține că, prin acțiunea formulată, reclamantul a solicitat anularea notei de informare privind plata cheltuielilor aprobate în cererea de rambursare nr. 8 – finală, nr. 84923 din 19 noiembrie 2013, a deciziei nr. 44 din 20 ianuarie 2014 prin care s-a respins contestația și exonerarea de la plata sumei de 10% din valoarea contractului de servicii de asistență tehnică (diriginte șantier) nr. 21095 din 20 mai 2011. Măsura a fost luată în temeiul art. 28 din O.U.G. nr. 66/2011, fiind o măsură tranzitorie, provizorie, până la finalizarea controlului și emiterea titlului de creanță, a notei de constatare a neregulilor și de stabilire a corecțiilor financiare. Din acest motiv, prin decizia nr. 44/2014 s-a dispus respingerea contestației ca prematur formulată, deoarece prevederile O.U.G. nr. 66/2011 permit numai contestarea măsu-

[1] <https://sintact.ro/#/jurisprudence/535966682/1/sentinta-nr-590-2022-din-08-feb-2022-tribunalul-bucuresti-anulare-act-administrativ-contencios...?keyword=590~2F2022&cm=SREST>.

[2] www.scj.ro, exemplu folosit și în cadrul seminarul DLAf, noiembrie 2017.

rilor definitive și care sunt executorii de drept la expirarea termenului de plată”.

În absența unui răspuns la recursul prealabil, în primul scenariu, conform art. 7 din Legea nr. 554/2004, se poate sesiza instanța de judecată cu un petit prin decizia atacată, la expirarea termenului de soluționare a recursului administrativ; în al doilea scenariu, conform art. 51 din O.U.G. nr. 66/2011, dreptul la acțiune este actual doar împotriva deciziei de soluționare a contestației prealabile. În absența acesteia, instanța de contencios poate fi sesizată doar cu o acțiune în obligație de a face îndreptată împotriva autorității competente cu soluționarea contestației, pentru a fi obligată la finalizarea procedurii.



C.C.R., dec. nr. 19 din 21 ianuarie 2020^[1]: „23. *Cât privește susținerile autoarei excepției referitoare la situațiile particulare în care organul de soluționare a contestației întârzie emiterea deciziei în termenul legal de 30 de zile sau chiar refuză emiterea acesteia, Curtea reține că acestea constituie aspecte privind nerespectarea obligației prevăzute de lege, nefiind probleme de constituționalitate, ci de aplicare a legii. Astfel, potrivit art. 50 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011, autoritatea publică emitentă a titlului de creanță are obligația să se pronunțe prin decizie motivată cu privire la admiterea, în tot sau în parte, a contestației sau la respingerea ei, în termen de 30 de zile de la data înregistrării contestației sau a completării acesteia. Totodată, potrivit art. 8 alin. (1) teza a doua din Legea nr. 554/2004, cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri se poate adresa instanței de contencios administrativ”.*



I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 3236 din 21 octombrie 2015^[2]: „În mod judicios prima instanță, interpretând normele legale incidente în materie, a reținut că, potrivit dispozițiilor art. 51 alin. (2) din O.U.G. nr. 66/2011, numai deciziile pronunțate în soluționarea contestațiilor pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ. O.U.G. nr. 66/2011 reglementează, în procedura de constatare a neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene, o modalitate specifică de întocmire a actelor de control și de atacare a acestora, anterior sesizării instanței de judecată. Astfel, potrivit dispozițiilor art. 46-51 din actul normativ menționat, împotriva titlului de creanță

^[1] M. Of. nr. 423 din 21 mai 2020.

^[2] www.scj.ro, exemplu folosit și în cadrul seminarul DLAf, noiembrie 2017.

se poate formula contestație administrativă în termen de maximum 30 de zile de la comunicare, urmând ca decizia pronunțată în soluționarea contestației să fie atacată de către contestator la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă, în conformitate cu prevederile Legii nr. 554/2004”.



I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 3236 din 21 octombrie 2015^[1]: „În temeiul art. 51 alin. (2) din O.U.G. nr. 66/2011, poate forma obiectul acțiunii în contencios administrativ numai decizia pronunțată în soluționarea contestației formulate împotriva titlului de creanță, iar nu, în mod direct, acest act administrativ fiscal. Cum procedura administrativă și termenul prevăzut pentru soluționarea contestației împotriva titlului de creanță derogă de la prevederile Legii nr. 554/2004, O.U.G. nr. 66/2011 având caracterul de lege specială în raport cu acest act normativ, faptul că autoritatea investită cu soluționarea contestației nu a emis decizia de soluționare în termenul prevăzut de norma de drept comun în materia contenciosului administrativ nu conferă părții un drept de acțiune în instanță direct împotriva titlului de creanță”.

Concret, acțiunea va avea ca obiect:

(i) o cerere de anulare a deciziei de soluționare a recursului administrativ (când există) împreună cu anularea deciziei privind refuzul de eligibilitate și o cerere în obligație de a face, și anume obligarea pârâtei la recunoașterea caracterului eligibil al cheltuielilor (inclusiv emiterea unei decizii în acest sens);

(ii) o cerere de anulare a deciziei de soluționare a contestației prealabile și a procesului-verbal de constatare de nereguli și de stabilire a creanței bugetare, eventual dublată de restituirea sumei (dacă s-a executat creanța) ori de radierea creanței din evidențele autorității de implementare (dacă creanța nu a fost executată);

(iii) o cerere de anulare a deciziei de soluționare a contestației prealabile și a notei de constatare a neregulilor și de aplicare a corecțiilor financiare, eventual dublată de o cerere de reindividualizare a sancțiunii aplicate, prin scăderea procentului corecției financiare aplicate, și de radiere a creanței fiscale;

^[1] *Ibidem.*



C.A. București, s. a VIII-a cont. adm. și fisc., sent. nr. 20 din 31 ianuarie 2022^[1]: „Pe cale de consecință, Curtea va observa că în mod legal pârâtul MDRAP a respins la rambursare acele cheltuieli aferente contractului de achiziție publică nr. xx din 30 decembrie 2014, în legătură cu atribuirea căruia a fost constatată neregula, în limita procentului de 5% din aceste cheltuieli. Tot astfel, în ceea ce privește decizia de soluționare a contestației administrative, Curtea va observa că prin cererea de chemare în judecată reclamanții nu au formulat critici proprii acestui act administrativ, toate criticile formulate privind exclusiv nelegalitatea aplicării reducerii procentuale de 5% prin nota de neconformitate. Pentru aceste considerente, Curtea, în temeiul art. 51 din O.U.G. nr. 66/2011 raportat la art. 18 din Legea nr. 554/2004, va respinge ca neîntemeiate cererile reclamanților având ca obiect anularea informării nr. xx din 14 decembrie 2015 și a deciziei nr. 65 din 10 februarie 2016. În ceea ce privește cererea de obligare a pârâtului la plata sumelor respinse la rambursare, observând dispozițiile art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 și constatând că nu a intervenit anularea actelor administrative contestate, Curtea va reține că nu s-a făcut dovada emiterii unor acte nelegale cauzatoare de prejudicii, astfel că și această cerere va fi respinsă ca neîntemeiată”.

(iv) o cerere în obligație de a face, dacă autoritatea publică competentă nu a soluționat în termenul legal contestația prealabilă;

(v) sunt susceptibile de a fi atacate și acte administrative subsidiare procedurii, cum ar fi titlurile de creanță privind accesoriile emise după constatarea principalului.



Trib. Neamț, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1075 din 30 decembrie 2021^[2]: „În fapt, prin cererea de chemare în judecată ce face obiectul prezentei cauze, reclamanta solicită instanței anularea deciziei nr. xx din 30 iulie 2020 de soluționare a contestației formulate împotriva deciziei referitoare la obligațiile de plată accesorii AFIR nr. xx din 2 iunie 2020, prin care au fost stabilite în sarcina reclamantei obligații de plată accesorii, constând în dobânzi și penalități de întârziere pentru neachitarea la termenul de scadență de către debitor a obligațiilor de plată în sumă de 864.250 de lei, stabilite prin procesul-verbal de constatare nr. 5090 din 7 martie 2011, în sumă totală de 792.853,64 lei,

[1] <https://sintact.ro/#/jurisprudence/535964224/1/sentinta-nr-20-2022-din-31-ian-2022-curtea-de-apel-bucuresti-anulare-act-administrativ-contencios...?keyword=20~2F2022&cm=SREST>.

[2] www.rolii.ro.

dobânzi și penalități calculate pentru perioada 5 aprilie 2011-18 mai 2020”.

În scenariile în care autoritatea emitentă a actului atacat/titlului de creanță atacat și autoritatea de soluționare a contestației diferă vor figura două părâte.

Instanța competentă se determină după criteriile stabilite de art. 11 din Legea nr. 554/2004, și anume criteriul valoric pentru cererile evaluabile în bani și criteriul autorității după natura locală (tribunal pentru organisme de implementare sau autorități de management locale – POR) sau centrală (curte de apel, competență teritorială alternativă pentru autoritățile de management centrale – ministere).



C.A. Iași, s. cont. adm. și fisc., sent. nr. 8 din 18 ianuarie 2022^[1]: „În conformitate cu prevederile art. 10 alin. (1)¹ din [Legea nr. 554/2004], «Cererile privind actele administrative care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene se soluționează potrivit criteriului valoric, iar cererile care au ca obiect acte administrative neevaluabile se soluționează potrivit rangului autorității, conform prevederilor alin. (1)». În plus, alin. (3) al art. 10 din aceeași lege arată că «Reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său (...)»”.

Cererea de chemare în judecată. Cererea de chemare în judecată prezintă o serie de caractere comune și o serie de particularități. Desigur, aceasta se circumscrie dispozițiilor art. 194 C.proc.civ. și cuprinde: a-b) datele de identificare ale părților (și ale reprezentanților); c) obiectul cererii și valoarea lui; d) motivele de fapt și de drept; e) dovezile pe care se sprijină fiecare capăt de cerere. Într-o analiză particulară, cererea principală va avea ca obiect anularea deciziei de soluționare a contestației și anularea procesului-verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare, respectiv a notei de constatare a neregulilor și de stabilire a corecțiilor financiare, totală sau parțială, raportat la conținutul și rezultatul procedurii prealabile.

Probatoriul este constituit din orice mijloc de probă, în special înscrisuri, expertize, audierea unor martori.

[1] <https://sintact.ro/#/jurisprudence/535953151/1/sentinta-nr-8-2022-din-18-ian-2022-curtea-de-apel-iasi-anulare-act-administrativ-contencios...?Keyword=8%26%23x2f;2022> (accesată la data de 18 februarie 2022, ora 07:45).



C.A. Galați, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1241 din 14 decembrie 2021^[1]: „Din probele depuse la dosarul cauzei de către recurenta-reclamantă (cereri unice de plată, declarații de suprafață, contracte de concesiune, adeverințe eliberate de unitățile administrativ-teritoriale pe raza cărora se află terenurile), în conformitate cu criteriile statuate de către C.J.U.E. prin Hotărârea din 29 aprilie 2021, precum și în jurisprudența anterioară, rezultă că suprafețele în discuție sunt suprafețe agricole, dat fiind că au fost utilizate efectiv ca «teren arabil», aspect care reiese din întreaga documentație aferentă cererilor de plată și care de altfel nici nu a fost contestat de către recurenta-intimată în prezenta cauză, recurenta-reclamantă desfășurându-și în mod real activitatea de agricultură, suprafețele fiind exploatate în acest scop. De altfel, intimata-pârâtă a recunoscut acest fapt, însă a afirmat că reclamanta nu a făcut dovada caracterului eligibil al terenului ca urmare a faptului că din documente rezultă categoria de folosință de amenajare piscicolă, și nu de teren agricol. Chiar dacă, în baza legislației naționale, ar fi fost necesare anumite formalități legale în vederea schimbării categoriei de folosință a terenului din amenajare piscicolă în teren agricol, date fiind definițiile hectarului eligibil din regulamentele la care am făcut referire, așa cum au fost acestea interpretate de către C.J.U.E., în temeiul aplicării prioritate a dreptului unional, instanța este obligată să înlăture dispozițiile naționale și să dea prioritate celor europene. Or, în raport de aceste definiții, pe baza probatoriilor administrate, se constată că întreaga suprafață se încadrează în noțiunea de hectar eligibil, în forma de la data cererilor unice de plată, în sensul de orice suprafață agricolă a exploatației care este utilizată pentru o activitate agricolă sau, în cazul în care suprafața este utilizată și în activități neagricole, activitatea agricolă să predomine”.

Soluțiile instanței. Instanța poate admite cererea, caz în care dispune fie anularea actelor atacate, fie obligarea pârâtei la emiterea unui act, ori o poate respinge. Anularea poate fi totală sau parțială, raportat la obiectul acțiunii și la limitele sesizării instanței.



Trib. Covasna, s. civ., dec. nr. 1282 din 16 decembrie 2021^[2]: „Întrucât debitul reținut în sarcina reclamantei prin actele contestate, obiect al prezentei cauze, provine din decontarea sumei de 46.585 de lei în baza contractului de închiriere nr. x

[1] <https://sintact.ro/#/jurisprudence/535884426/1/decizie-nr-1241-2021-din-14-dec-2021-curtea-de-apel-galati-anulare-act-administrativ-contencios...?Keyword=O.U.G.%2066%26%23x2f;2011> (accesată la data de 17 februarie 2022, ora 20:33).

[2] www.rolii.ro.

din 21 februarie 2019, anume tranșa a 2-a a proiectului de finanțare, și a sumei de 9.317 lei în baza aceluiași contract de închiriere, anume tranșa a 3-a a proiectului de finanțare, iar pentru aceste sume nu se pot reține neîndeplinirea de către reclamantă a procedurii de achiziții și nici nerespectarea prevederilor instrucțiunilor de achiziții pentru beneficiari privați ai PNDR – Manualul de achiziții pentru beneficiari privați ai PNDR – Versiunea 3/2017, Anexa IV la contractul de finanțare, se constată că în mod neîntemeiat s-a constituit acest debit. Față de toate considerentele expuse, va admite cererea reclamantei și va dispune anularea, în limita sumei de 55.902 lei, a procesului-verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare nr. 9310 din 19 iulie 2021 privind proiectul finanțat prin contractul nr. C-71500001 din 11 octombrie 2018 și a deciziei de soluționare a contestației nr. xx din 20 septembrie 2021, ambele emise de pârâtă”.

§7. Suspendarea efectelor actului atacat

Introducerea plângerii prealabile ori a contestației prealabile nu suspendă efectele actului atacat. La scadență, titlul de creanță devine titlu executoriu. Materia este compatibilă cu suspendarea judiciară a efectelor actului atacat: decizie ori titlu de creanță. Apreciem că, în ipoteza acțiunilor în obligație de a face, nu sunt admisibile acțiunile în suspendarea efectelor deciziei de refuz al rambursării.

Suspendarea judiciară poate fi solicitată în temeiul art. 14 ori al art. 15 din Legea nr. 554/2004, în funcție de etapa procedurii. În perioada soluționării contestației prealabile, este admisibilă o acțiune distinctă în temeiul art. 14, soluționată printr-o hotărâre care dispune suspendarea până la soluționarea pe fond a cauzei. În perioada soluționării fondului, este admisibilă o acțiune în temeiul art. 15, distinctă sau secundară acțiunii principale, printr-o hotărâre care dispune suspendarea până la soluționarea recursului în cauză. Cele două suspendări sunt compatibile a se succeda în timp.

Suspendarea se dispune motivat: „În cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente^[1], după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic supe-

^[1] A. SIMION, D. STĂNCIOI, *Suspendarea actului administrativ fiscal – evoluție legislativă și jurisprudențială. Paguba iminentă*, în Tax Magazine nr. 4/2019, p. 294-299.

rioare, persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral (...)”.

Suspendarea se dispune sub condiția plății unei cauțiuni. Conform art. 50 din O.U.G. nr. 66/2011, cauțiunea este stabilită de instanță într-un cuantum de până la 20% din valoarea creanței. Admiterea cererii de suspendare are ca efect încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării.

Suspendarea încetează la 60 de zile de la soluționarea procedurii prealabile, dacă nu a fost atacată decizia în instanță, sau la soluționarea fondului ori definitivă a cauzei, după caz.



Trib. Botoșani, s. cont. adm. și fisc., sent. nr. 529 din 17 decembrie 2021^[1]: „În lumina dispozițiilor art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, se consideră că sunt îndeplinite cumulativ cele 3 condiții: sesizarea autorității care emis actul, existența unui caz bine justificat și iminența producerii unei pagube. În speță, îndeplinirea condiției cazului bine justificat rezultă din înseși motivele de netemeinicie invocate pe calea contestației prealabile înregistrate la autoritatea emitentă și în cererea de chemare în judecată, autoritatea însăși având anterior o altă interpretare asupra eligibilității cheltuielilor avansate de subscrisa pentru derularea proiectului. În speță apare evident că se impune o analiză pe fond a modalității de interpretare a prevederilor legale invocate și de această interpretare depinde aprecierea legalității actului administrativ atacat, însă argumentele juridice prezentate sunt în mod obiectiv apte a crea o îndoială în ceea ce privește actul contestat. În fine, este îndeplinită și cea de-a treia condiție legală, actul în cauză fiind executoriu și putând sta la baza unor măsuri de executare silită îndreptate împotriva societății, cu consecințe devastatoare în acest moment”.

Întâmpinarea este obligatorie și se depune la dosarul cauzei cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată. Hotărârea prin care se pronunță suspendarea este executorie de drept. Aceasta poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare, iar recursul nu este suspensiv de executare.

^[1] www.rolii.ro.

§8. Căi judiciare de atac – recursul

Conform art. 20 din Legea nr. 554/2004, „(1) Hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare. (2) Recursul suspendă executarea și se judecă de urgență (...).”.

În această materie este relevant aspectul privind întemeierea cererii de recurs, care prezintă o serie de particularități. Cu privire la conținutul cererii de recurs, sunt incidente dispozițiile de drept comun în materie de la art. 486 C.proc.civ., cererea trebuind să indice datele de identificare ale recurentului și ale intimatului, hotărârea care se atacă (hotărârea tribunalului sau a curții de apel), motivele de nelegalitate (și dezvoltarea lor), semnătura părții (ori a mandatarului/reprezentantului legal sau consilierului juridic). Recurentul va face dovada achitării taxei de timbru, stabilită conform art. 25 alin. (3) din O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru.

Menționăm cu titlu generic faptul că recursul este o cale extraordinară de atac, comună, de reformare^[1], nedevalidă, a cărei introducere se fundamentează pe unul dintre motivele de casare indicate la art. 488 C.proc.civ. și care nu pierde caracterul extraordinar în ipoteza în care este calea de atac unică. Motivarea recursului se face de regulă prin cererea de recurs, cu excepția cazului prevăzut la art. 470 alin. (5) C.proc.civ. (motivele de recurs pot fi depuse printr-un memoriu separat doar atunci când termenul de declarare a recursului și termenul de motivare a acestuia curg de la date diferite^[2]).

Titular al dreptului de recurs este, după caz, reclamantul sau pârâtul, raportat la soluția instanței de fond și la interesul de a ataca această soluție. Astfel, dacă acțiunea a fost admisă, interesul de a promova calea de atac revine pârâtului, reprezentat de autoritatea de management/organismul de implementare. Dacă acțiunea a fost respinsă, atunci interesul promovării căi de atac revine reclamantului, care devine reclamant-recurent. În ipoteza admiterii parțiale a acțiunii, este posibil să ne aflăm în prezența promovării concomitente a două recursuri, care vor avea obiecte diferite raportat la petitul care a fost admis, respectiv respins.

^[1] C. Roșu, *op. cit.*

^[2] I. Leș, *op. cit.*

Motivele de casare sunt limitativ enumerate în art. 488 C.proc.civ. ca motive de nelegalitate: 1. când instanța nu a fost alcătuită potrivit dispozițiilor legale; 2. dacă hotărârea a fost pronunțată de alt judecător decât cel care a luat parte la dezbaterile pe fond a procesului sau de un alt complet de judecată decât cel stabilit aleatoriu pentru soluționarea cauzei ori a cărui compunere a fost schimbată, cu încălcarea legii; 3. când hotărârea a fost dată cu încălcarea competenței de ordine publică a altei instanțe, invocată în condițiile legii; 4. când instanța a depășit atribuțiile puterii judecătorești; 5. când, prin hotărârea dată, instanța a încălcat regulile de procedură a căror nerespectare atrage sancțiunea nulității; 6. când hotărârea nu cuprinde motivele pe care se întemeiază sau când cuprinde motive contradictorii ori numai motive străine de natura cauzei; 7. când s-a încălcat autoritatea de lucru judecat; 8. când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material.



C.A. Suceava, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 72 din 25 ianuarie 2022^[1]: „Curtea constată, în primul rând, că dispozițiile legale invocate de pârâta-intimată, respectiv O.G. nr. 57/2002 și Legea nr. 45/2009, nu reglementează care este sancțiunea care intervine în cazul în care o asocieră în participațiune de natura celei încheiate de reclamantul-recurent cu Stațiunea de Cercetare Dezvoltare pentru Creșterea Ovinelor și Caprinelor Popăuți nu are avizul președintelui ASAS, în timp ce contractul de asocieră în participațiune nr. 425/2009 cuprinde clauza conform căreia «prezentul contract este valabil pentru asociatul principal numai cu avizul ASAS» – asociat principal fiind SCDCOC Popăuți. Or, atât timp cât obligația de avizare revenea cocontractantului reclamantului-recurent, iar pârâta-intimată a cunoscut acest aspect la înregistrarea cererii de plată, coroborat cu faptul că recurentul a utilizat terenul conform declarației din cererea de plată, face aplicabil, în speță, art. 80 alin. (3) din Regulamentul (CE) nr. 1122/2009, conform căruia «obligația de rambursare a plăților necuvenite nu se aplică în cazul în care plata a fost efectuată ca urmare a unei erori a autorității competente sau a unei alte autorități și atunci când, în mod normal, eroarea nu ar fi putut fi depistată de agricultor». Instanța are în vedere că, în cauză, nu s-a făcut dovada unei manopere dolosive a recurentului în sensul de a utiliza terenul

^[1] <https://sintact.ro/#/jurisprudence/535968608/1/decizie-nr-72-2022-din-25-ian-2022-curtea-de-apel-suceava-anulare-act-administrativ-contencios...?keyword=72~2F2022&cm=SREST>.

în suprafață de 15 ha în baza unui act de concesiune cu o validitate îndoieală, astfel că instanța consideră că eroarea constând în lipsa avizului ASAS pe contractul de concesiune reprezintă o «eroare care nu ar fi putut fi depistată de agricultor». Aceeași dispoziție – art. 80 alin. (3) din Regulamentul (CE) nr. 1122/2009, devine incidentă și cu privire la faptul că terenul în suprafață de 15 ha înscris în contractul de asociere în participațiune nr. 425/2009 este identic cu parte din terenul înscris în titlul de proprietate nr. xx din 15 decembrie 2008, anulat prin sentința civilă nr. 4239/2014 a Judecătoriei Bistrița, întrucât recurentul nu avea cum să cunoască, în anul 2012, că titlul de proprietate emis pentru cocontractantul său avea să fie anulat 2 ani mai târziu, mai ales că nu a fost parte în litigiul amintit. Având în vedere acestea, Curtea, în baza art. 496 C.proc.civ. și art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, va admite recursul și va casa sentința recurată și, în rejudecare, va admite cererea de anulare a deciziei nr. xx din 5 august 2020 și a procesului-verbal nr. xx din 14 mai 2020”.

Motivarea recursului trebuie circumscrisă motivelor de nelegalitate expres indicate de lege, sub sancțiunea nulității recursului^[1]. Motivarea recursului nu poate face referire la aspecte noi, cu schimbarea cadrului procesual.



C.A. Târgu Mureș, s. a II-a civ., cont. adm. și fisc., dec. nr. 799 din 20 decembrie 2021^[2]: „Analiza în prezenta cauză pornește de la cele stabilite în mod definitiv anterior – și anume îndreptățirea reclamantului la acordarea subvenției în cadrul Schemei de plată unică pe suprafață pentru anul 2013. Or, plecând de la aspectele dezlegate, se impune constatarea caracterului nelegal al stabilirii creanțelor bugetare și, implicit, al procesului-verbal atacat și al deciziei de soluționare a contestației, subvenția fiind acordată în mod legal. Curtea constată că este incident motivul de casare invocat, prevăzut de art. 488 alin. (1) pct. 8 C.proc.civ., și, în consecință, având în vedere și dispozițiile art. 496 C.proc.civ., va admite recursul formulat de recurent, va casa sentința atacată și, rejudecând cauza, va admite acțiunea în contencios administrativ formulată de recurentul A.A.”

[1] A. TRĂILESCU, A. TRĂILESCU, *Legea contenciosului administrativ...*, op. cit.

[2] <https://sintact.ro/#/jurisprudence/535969658/1/decizie-nr-799-2021-din-20-dec-2021-curtea-de-apel-targu-mures-anulare-act-administrativ...?Keyword=O.U.G.%2066%26%23x2f;2011> (accesată la data de 18 februarie 2022, ora 08:01).