

CURTEA DE APEL BUCURE TI
SEC IA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV I FISCAL
Dosar nr. 9.914/2/2011

SENTINȚA CIVILĂ Nr. 835

Instanța constituită din:

Președinte: Decebal Constantin Vlad

Grefier: Elena Chirănuș

Ședința publică din data de 8 februarie 2012

Pe rol, pronunțarea asupra cererii în contencios administrativ și fiscal formulată de reclamanta Dumitru Monica-Camelia în contradictoriu cu pârâta Casa Națională de Asigurări de Sănătate, având ca obiect - anulare act administrativ.

Dezbaterile au avut loc în ședința publică de la 25 ianuarie 2012, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, care face parte integrantă din prezenta hotărâre, dată de la care Curtea, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat succesiv pronunțarea la datele de 1 februarie 2012 și 8 februarie 2012, când a pronunțat următoarea sentință:

CURTEA

deliberând, constată:

Prin cererea înregistrată pe rolul acestei secții la data de 21 noiembrie 2011, reclamanta Dumitru Monica-Camelia a chemat în judecată pârâta Casa Națională de Asigurări de Sănătate, solicitând instanței ca prin hotărârea ce o va pronunța să dispună anularea parțială a art. 35 din Ordinul președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate nr. 637 din 13 august 2007 pentru aprobarea Normelor metodologice privind stabilirea documentelor justificative pentru dobândirea calității de asigurat, respectiv asigurat fără plată a contribuției, precum și pentru aplicarea măsurilor de executare silită pentru încasarea sumelor datorate la Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate, respectiv în partea referitoare la posibilitatea emiterii de către casele de asigurări de sănătate (CAS) de titluri de creanță sub forma deciziilor de impunere.

În motivarea cererii, reclamanta a arătat următoarele:

"Consider că prevederile acestui articol a căror anulare o solicit:

- pe de o parte, conferă caselor de asigurări de sănătate competența de a emite titluri de creanță fiscală, și anume decizii de impunere prin care se stabilesc creanțe fiscale,

constând în contribuții la Fondul Național Unic de Asigurări Sociale de Sănătate (FNUASS), adăugând astfel la Legea nr. 95/2006 privind reforma în sănătate care nu conferă asemenea competență caselor de asigurări de sănătate;

- pe de altă parte, încalcă dispozițiile imperative ale Codului de procedură fiscală în privința competenței exclusive a organului fiscal de a emite decizii de impunere prin care se stabilesc creanțe finale.

Conform prevederilor art. 1 alin. (2) din Codul de procedură fiscală, prevederile acestui cod se aplică și administrării creanțelor provenind din contribuții, amenzi și alte sume ce constituie venituri ale bugetului general consolidat, în măsura în care prin lege nu se prevede altfel.

Bugetul FNUASS este un fond special ce intră în componența bugetului general consolidat, așa cum prevăd dispozițiile art. 1 alin. (2) lit. e) coroborat cu art. 78 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 a finanțelor publice, astfel că contribuțiile la FNUASS reprezintă venituri la bugetul general consolidat.

Creanțele statului provenind din veniturile la bugetul general consolidat și accesoriile acestora (deci și cele provenind din contribuțiile la FNUASS și accesoriile acestora) reprezintă creanțe fiscale în sensul art. 21 alin. (1) și (2) din Codul de procedură fiscală.

În consecință, în măsura în care printr-o altă lege decât Codul de procedură fiscală nu se prevede «altfel», în temeiul art. 1 alin. (2) din Codul de procedură fiscală, prevederile codului se vor aplica și «administrării» creanțelor fiscale, reprezentând contribuții la FNUASS.

Conform prevederilor art. 1 alin. (3) din Codul de procedură fiscală, prin «administrarea» creanțelor fiscale (în sensul art. 21 alin. (1) și (2) din Codul de procedură fiscală) provenind din impozite, taxe, contribuții, amenzi și alte sume ce constituie venituri ale bugetului general consolidat (deci și a contribuțiilor la FNUASS și a accesoriilor acestora), «se înțelege ansamblul activităților desfășurate de organele fiscale în legătură cu:

- a) înregistrarea fiscală;
- b) declararea, stabilirea, verificarea și colectarea impozitelor, taxelor, contribuțiilor și a altor sume datorate bugetului general consolidat;
- c) soluționarea contestațiilor împotriva actelor administrative fiscale.»

«Stabilirea» creanțelor fiscale de către organul fiscal [prin decizia de impunere emisă de către acesta] prevăzută de Codul de procedură fiscală este deci o componentă a activității de «administrare» a creanțelor fiscale, distinctă de «declararea» și «colectarea» impozitelor, taxelor și contribuțiilor.

«Administrarea» tuturor creanțelor fiscale - deci și a celor provenind din contribuții ce constituie venituri ale bugetului general consolidat și deci și a contribuțiilor la FNUASS și a accesoriilor acestora - se face de către «organele fiscale».

«Organele fiscale» sunt prevăzute limitativ la art. 17 alin. (5) din Codul de procedură fiscală și anume:

«Agenția Națională de Administrare Fiscală și unitățile subordonate acesteia, precum și compartimentele de specialitate ale autorităților administrației publice locale sunt denumite în prezentul cod organe fiscale».

Acolo unde activitățile de administrare a creanțelor fiscale prevăzute în Codul de procedură fiscală urmează să fie îndeplinite de alte organe decât «organul fiscal» definit la art. 17 alin. (5), indicarea acestora este expresă, iar activitățile ce urmează a fi îndeplinite de acestea sunt, de asemenea, expres prevăzute; Codul de procedură fiscală nu asimilează în mod generic și nici nu permite, în redactarea sa actuală, asimilarea generică cu «organul fiscal» a niciunei ale instituții/autorități publice. Asimilarea alto organe ale statului cu organul fiscal în administrarea creanțelor fiscale este - atunci când Codul de procedură fiscală o face - întotdeauna expresă și limitată la acțiunile/activitățile expres prevăzute pentru care o asemenea asimilare operează.

Pentru ca prevederile Codului de procedură fiscală într-o anumită materie acoperită de acesta - cum este materia competenței organelor fiscale în administrarea creanțelor fiscale - să nu se aplice administrării creanțelor provenind din contribuții, amenzi și alte sume ce constituie venituri ale bugetului general consolidat (cum sunt contribuțiile la FNUASS și accesoriile acestora), este necesar ca o lege specială să prevadă «altfel» [conform art. 1 alin. (2) din Codul de procedură fiscală].

În privința contribuției la FNUASS, o asemenea lege specială există - Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, iar aceasta dispune «altfel» în raport cu Codul de procedură fiscală în materia competenței în administrarea creanțelor provenind din asemenea contribuții, însă în mod limitat.

Astfel, Legea nr. 95/2006 stabilește în mod expres că: «colectarea» contribuției la FNUASS [care conform cap. VIII, titlului VIII din Codul de procedură fiscală, include și executarea silită] este de competența CAS, în temeiul art. 271 lit. a), art. 256alin. (2), art. 267 alin. (2) coroborate cu art. 216 din lege; «verificarea» actelor de evidență ale asiguraților este de competența CAS în temeiul art. 261 alin. (5) din lege; «declararea» obligațiilor către FNUASS se face către CAS (aleasă în mod liber), în temeiul art. 215 alin. (2) și (3) din lege.

Legiuitorul derogă deci de la Codul de procedură fiscală în privința competenței «organului fiscal», prin atribuirea de competențe speciale către CAS, în doar 3 dintre componentele «administrării» creanțelor fiscale.

În ceea ce privește celelalte activități care intră în componența «administrării» creanțelor fiscale constând în contribuții la FNUASS, legea specială nu atribuie nicio competență nici CNAS, nici CAS, nedispunând deci «altfel» în raport cu legea fiscală, așa cum permite art. 1 alin. (2) din Codul de procedură fiscală.

Urmează deci ca celelalte componente ale activității de «administrare» a creanțelor fiscale constând în contribuții la FNUASS - «stabilirea» creanțelor fiscale [prin decizii de impunere] și «soluționarea contestațiilor împotriva actelor administrative fiscale» - să fie în continuare exercitate în condițiile, de către organele după procedura stabilită de Codul de procedură fiscală.

În consecință, cum nici Legea nr. 95/2006, nici vreun alt act normativ cu forța juridică de lege nu dispun nimic cu privire la activitatea de «STABILIRE» prin decizii de impunere a creanțelor fiscale constând în contribuția la FNUASS și a accesoriilor sale, neprevăzând nicio dispoziție care să atribuie competențe CNAS sau CAS în această materie, rămân aplicabile prevederile Codului de procedură fiscală, inclusiv în privința competențelor organelor fiscale așa cum sunt acestea prevăzute la art. 17 alin. (5) din Codul de procedură fiscală.

Iar Ordinul președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate nr. 617/2007 nu are forța juridică a unei legi, așa cum cer prevederile art. 1 alin. (2) din Codul de procedură fiscală, astfel că nu ar putea edicta o normă juridică prin care să se înlăture aplicarea unei prevederi a Codului de procedură fiscală.

În aceste condiții, prevederile art. 35 al Ordinului președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate nr. 617/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice privind stabilirea documentelor justificative pentru dobândirea calității de asigurat, respectiv asigurat fără plata contribuției, precum și pentru aplicarea măsurilor de executare silită pentru încasarea sumelor datorate la Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate care dispun că CAS «STABILEȘTE» creanțe fiscale constând în contribuții la FNUASS PRIN DECIZII DE IMPUNERE, ADAUGĂ LA PREVEDERILE LEGII NR. 95/2006, ATRIBUIND, PRACTIC, CASELOR DE ASIGURĂRI DE SĂNĂTATE O COMPETENȚĂ PE CARE LEGEA SPECIALĂ ÎNSĂȘI (Legea nr. 95/2006) NU LE-A CONFERIT-O și, în același timp, ÎNCALCĂ DISPOZIȚIILE IMPERATIVE ALE CODULUI DE PROCEDURĂ FISCALĂ ÎN PRIVINȚA COMPETENȚEI EXCLUSIVE A ORGANULUI FISCAL DE A EMITE DECIZII DE IMPUNERE prin care se stabilesc creanțe fiscale.

Nu s-ar putea considera nici că această stabilire de competențe ale CAS se face prin delegare, căci CNAS, emitent al Ordinului nr. 617/2007, nu are ea însăși competențe de reglementare în materia «stabilirii» prin decizii de impunere a creanțelor fiscale,

constând în contribuții la FNUASS și accesorii ale acestora, astfel încât nu ne găsim nici în situația «delegării» de competență către CAS printr-un ordin al CNAS.

Competența de reglementare a CNAS este limitată la acele domenii în care Legea nr. 95/2006 prevede în mod expres că CNAS poate reglementa, și anume: documentele justificative privind dobândirea calității de asigurat [conform art. 211 alin. (3) din lege]; metodologia și modalitățile de gestionare și de distribuire ale cardului de asigurat [conform art. 212 alin. (2) din lege]; documentele care dovedesc funcționarea comisiilor de evaluare a furnizorilor de servicii medicale, de dispozitive medicale și de medicamente, prevăzuți la art. 244 alin. (2) [conform art. 244 alin. (5) din lege]; norme privind desfășurarea activității silite a creanțelor datorate fondului de către persoanele fizice, altele decât cele pentru care colectarea veniturilor se face de Agenția Națională de Administrare Fiscală [conform art. 261 alin. (2) din Lege]; organizarea auditului intern al CNAS (art. 294 din lege).

În privința interesului promovării prezentei acțiuni, acesta este justificat de faptul că pe numele subsemnatei a fost emisă de către Casa de Asigurări de Sănătate a Municipiului București o Decizie de impunere, a cărei opinie o atașez prezentei cereri de chemare în judecată."

Pârâta nu a formulat întâmpinare.

La dosar au fost depuse înscrisuri.

Analizând actele dosarului, Curtea apreciază că acțiunea este întemeiată, pentru motivele ce vor fi arătate în continuare.

Obiectul acțiunii în anulare îl constituie dispozițiile art. 35 alin. (1) din ordinul președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate nr. 617/2007 potrivit cărora "în conformitate cu art. 215 alin. (3) din lege și art. 81 din Codul de procedură fiscală, pentru obligațiile de plată față de fond ale persoanelor fizice care se asigură pe bază de contract de asigurare, altele decât cele pentru care colectarea veniturilor se face de ANAF, titlul de creanță îl constituie, după caz, declarația prevăzută la art. 32 alin. (4), decizia de impunere emisă de organul competent al CAS, precum și hotărârile judecătorești privind debite datorate fondului. Decizia de impunere poate fi emisă de organul competent al CAS și pe baza informațiilor primite pe bază de protocol de la ANAF."

În opinia Curții, dispozițiile art. 35 alin. (1) din Ordinul președintelui Casei Naționale de Asigurări de Sănătate nr. 617/2007 încalcă prevederile art. 86 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003, potrivit cărora decizia de impunere se emite de organul fiscal competent, iar, potrivit art. 17 alin. (5) din același act normativ, organele fiscale sunt Agenția Națională de Administrare Fiscală și unitățile subordonate acesteia, precum și compartimentele de specialitate ale autorităților administrației publice locale.

Ca urmare, organele Casei Naționale de Asigurări de Sănătate nu sunt organe fiscale și, în consecință, nu pot emite decizii de impunere.

Este adevărat că, potrivit art. 216 din Legea nr. 95/2006, "CNAS, prin casele de asigurări sau persoane fizice ori juridice specializate, procedează la aplicarea măsurilor de executare silită pentru încasarea sumelor cuvenite bugetului fondului și a majorărilor de întârziere în condițiile Ordonanței Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală", iar, potrivit art. 141 alin. (1) din acest act normativ, "Executarea silită a creanțelor fiscale se efectuează, în temeiul unui titlu executoriu emis potrivit prevederilor prezentului cod de către organul de executare competent".

Dar decizia de impunere este un act de stabilire a impozitelor (reglementat de titlul VI al Codului de procedură fiscală) și nu un act de executare silită. Ca urmare, decizia de impunere nu se confundă cu titlul executoriu, în condițiile în care acesta din urmă este emis în mod separat conform dispozițiilor art. 141 alin. (4). În consecință, competența de a emite titluri executorii nu o include pe aceea de a emite decizii de impunere - așa cum s-a arătat mai sus, aceste competențe sunt stabilite de legiuitor în mod distinct.

Față de considerentele mai sus expuse și văzând dispozițiile art. 18 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, Curtea va admite acțiunea și va anula în parte dispozițiile atacate, în privința posibilității organului competent al CAS de a emite decizii de impunere.

PENTRU ACESTE MOTIVE

În numele legii

H O T R T E:

Admite acțiunea formulată de reclamanta Dumitru Monica-Camelia, cu domiciliul în București, bd. Alexandru Obregia nr. 10-14, bl. 10-14, sc. 3, ap. 92, sectorul 4, în contradictoriu cu pârâta Casa Națională de Asigurări de Sănătate, cu sediul în București, Calea Călărașilor nr. 248, bl. S19, sectorul 3.

Anulează în parte dispozițiile art. 35 alin. 1 din Ordinul președintelui CNAS nr. 617/2007 în privința posibilității organului competent al CAS de a emite decizii de impunere.

Cu recurs în 15 zile de la comunicare.

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 8 februarie 2012.

PREȘEDINTE

DECEBAL CONSTANTIN VLAD

Grefier
Elena Chirănuș